

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS E PLANEJAMENTO UNIVERSITÁRIO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**ELEMENTOS PARA UM MODELO INTEGRADO DE  
PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA  
UNIVERSIDADE**

**Fernando Dias Lopes**

**Florianópolis, dezembro de 1994.**

# **Elementos para um Modelo Integrado de Planejamento e Avaliação Institucional na Universidade**

**Fernando Dias Lopes**

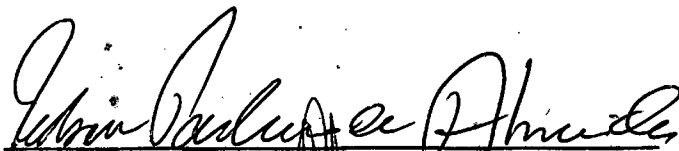
ESTA DISSERTAÇÃO FOI JULGADA ADEQUADA PARA OBTENÇÃO DO  
TÍTULO DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO (ÁREA DE CONCENTRAÇÃO:  
POLÍTICAS E PLANEJAMENTO UNIVERSITÁRIO) E APROVADA EM SUA  
FORMA FINAL PELO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO.



---

**Prof. Francisco Gabriel Heidemann**  
Coordenador do Curso

**BANCA EXAMINADORA:**



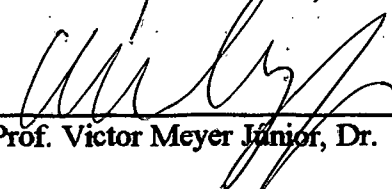
---

**Prof. Edson Pacheco de Almeida, PhD.**  
(Presidente da Banca)



---

**Prof. José Nilson Reinert, Dr.**



---

**Prof. Victor Meyer Júnior, Dr.**

**Florianópolis, dezembro de 1994.**

*A dedicação de alguma coisa à alguém representa muito mais que consideração;  
Representa muito mais do que carinho;  
Representa muito mais do que respeito;  
Representa muito mais do que amizade;  
Representa muito mais do que admiração;  
Representa muito mais;  
Representa tudo isso junto mas, fundamentalmente, muito, muito, ....muito amor  
É por este motivo e por muito, muito, muito...muito amor que dedico este trabalho à minha esposa Mariana Baldi que, ao longo deste trabalho contribui com seu brilho intelectual, sua capacidade de compreensão, sua atenção especial e, principalmente, com seu muito, muito, muito...muito amor por mim.*

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Edson Pacheco de Almeida, pelo acompanhamento na realização do trabalho;

Aos demais membros da banca, Prof. José Nilson Reinert e Prof. Victor Meyer Júnior, pela contribuição crítica ao desenvolvimento do trabalho;

Aos demais professores que, durante o curso, contribuíram com suas reflexões, conselhos e oportunidades trazidas no conhecimento de questões teóricas;

Aos funcionários do CPGA, Nelson Carmona, Marilda, Márcio e Sílvia, não só pelo trabalho de apoio ao longo do curso mas, fundamentalmente pela amizade e atenção;

Aos demais funcionários do CPGA e da UFSC;

Aos colegas pela amizade, companheirismo e contribuições através de críticas e debates ao longo do curso, em especial às colegas Fátima G. Pacheco e Rosângela Valle, pelo apoio mais constante;

À minha colega Ivani Leal pela sua amizade e pela contribuição teórica na escolha de um autor que mudou minhas concepções e ampliou meu horizonte para realização de novos estudos;

Aos meus pais, João Bicca Lopes e Janice Dias Lopes, que sempre apoiaram-me nos meus estudos e sempre souberam dar os melhores conselhos. Agradeço-os também pelos ensinamentos sobre a vida, sobre o respeito às pessoas, sobre a necessidade de ter paciência e perseverança e uma série de outros motivos que não caberiam nestas páginas;

Aos meus irmãos, os quais também sempre apoiaram-me muito e não pouparam esforços para que eu mantivesse a perseverança com meus estudos;

Aos meus sogros, Paschoal e Alice Baldi, pelo apoio no período de desenvolvimento deste trabalho e pela compreensão e carinho.

Aos amigos pelo companheirismo e pela força para que eu continuasse sempre firme nos meus estudos em tudo que eu buscasse conseguir;

Finalmente, agradeço à CAPES e ao CNPq pelo apoio financeiro, sem o qual seria praticamente impossível a realização deste trabalho.

# SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS E FIGURAS .....	ix
RESUMO.....	x
ABSTRACT .....	xi
 I - INTRODUÇÃO .....	 01
1. Tema e Problema .....	01
2. Objetivos.....	06
3. Justificativa .....	07
 II - METODOLOGIA .....	 09
1. Tipo de Estudo.....	09
2. Coleta e Tratamento dos Dados.....	09
3. Modelo .....	10
4. Análise de Conteúdo.....	11
5. Método Hipotético-Dedutivo.....	12
 III - UNIVERSIDADE.....	 13
1. Nascimento das Universidades.....	13
2. A Universidade Brasileira.....	20
3. A Universidade como Organização Complexa.....	25
3.1. Objetivos Ambíguos .....	25
3.2. Público Reativo .....	27
3.3. Tecnologia Problemática .....	28
3.4. Profissionalismo.....	29
3.5. Vulnerabilidade Ambiental .....	31
4. Modelos de Gestão para Instituições de Ensino Superior.....	32
4.1. Modelo Burocrático .....	33
4.2. Modelo Colegiado .....	38
4.3. Modelo Político.....	39
4.4. Modelo Anarquia Organizada.....	42
 IV - PLANEJAMENTO.....	 44
1. Planejamento Organizacional.....	45
1.1. Abordagens de Planejamento a Longo Prazo.....	48
1.2. Abordagem Humanística de Erich Fromm.....	53
1.3. Planejamento Estratégico "versus" Planejamento Tradicional.....	55

1.4. Planejamento e Política .....	58
2. Planejamento Educacional.....	60
3. Planejamento Universitário.....	68
3.1. Aspectos Processuais do Planejamento Universitário.....	71
3.2. Contribuições do Planejamento Universitário.....	74
3.3. Modelos e Abordagens do Planejamento Universitário.....	76
3.3.1. Planejamento Estratégico, Contextual e Prospectivo.....	77
3.3.2. Abordagens de Planejamento Universitário de Marwin Peterson.....	86
3.4. Metodologia de Planejamentos Universitários.....	91
4. Planejamento e Avaliação Institucional.....	96

## V - AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL ..... 98

1. Avaliação Institucional em Organizações Complexas.....	99
2. Avaliação Institucional na Universidade .....	104
2.1. Níveis de Avaliação do Ensino Superior e os conceitos de Avaliação Institucional na Universidade.....	105
2.1.1. Conceitos e concepções sobre Avaliação Institucional na Universidade .....	108
2.1.2. Abordagem de Dressel para Avaliação .....	110
2.1.3. Abordagem de Avaliação como instrumento pedagógico .....	114
2.2. O Papel do Estado no processo de Avaliação Institucional.....	115
2.3. Modelos e Indicadores de Avaliação Institucional na Universidade.....	116
3. A Prática da Avaliação Institucional no Brasil.....	120

## VI - REFERENCIAL TEÓRICO DOS ELEMENTOS DO MODELO E SEUS PILARES DE SUSTENTAÇÃO ..... 123

1. Paradigma multidimensional para administração da educação.....	123
2. Pilares para construção do modelo integrado de avaliação institucional e planejamento para a universidade brasileira.....	128
2.1. Democracia.....	128
2.2. Flexibilidade .....	131
2.3. Caráter Público.....	132
2.4. Autonomia .....	133
2.5. Compromisso Social .....	135

## VII - ELEMENTOS DE UM MODELO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL PARA A UNIVERSIDADE BRASILEIRA..... 139

1. Missão e Objetivos .....	140
2. Cultura Organizacional.....	142
3. Análise Ambiental e Indicadores.....	144
3.1. Análise do Ambiente Interno .....	145
3.2. Análise do Ambiente Externo .....	147
3.3. Definição e Análise dos Indicadores.....	148

3.3.1. Análise de Fontes Alternativas para Aperfeiçoamento de Indicadores.....	152
4. Identificação de Questões Estratégicas e Formulação do Plano Estratégico.....	153
5. Encaminhamento dos Resultados.....	154
6. Avaliação dos Resultados e indicadores.....	155
7. Aspectos Complementares aos Elementos do Modelo.....	156
7.1. Participação de Avaliadores Externos.....	156
7.2. Participação do Estado.....	158
7.3. Elaboração de Parâmetros para Definição de Metas.....	158
7.4. A Pesquisa Institucional como atividade de apoio.....	159
7.5. Publicação dos Resultados Parciais e Totais.....	161
VIII - CONCLUSÃO .....	164
IX - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	171



## **LISTA DE QUADROS E FIGURAS**

<b>QUADRO 1 - A Evolução do Ensino Superior no Brasil .....</b>	<b>21</b>
<b>QUADRO 2 - Comparação das diferenças entre Planejamento Sistêmico e Planejamento Incremental .....</b>	<b>52</b>
<b>QUADRO 3 - Paradigma da Avaliação Emancipatória.....</b>	<b>119</b>
<b>FIGURA 1 - Referencial Teórico para os Elementos do Modelo e seus pilares de sustentação .....</b>	<b>138</b>
<b>FIGURA 2 - Elementos para um Modelo Integrado de Planejamento e Avaliação Institucional para a Universidade Brasileira.....</b>	<b>163</b>

## RESUMO

Este trabalho objetivou identificar e analisar elementos para construção de um modelo integrado de planejamento e avaliação institucional para a universidade brasileira, definindo-se como um enfoque de natureza teórica. Trata-se de um estudo analítico-descritivo baseado na literatura. Os elementos do modelo buscaram, através das suas características, responder às questões relativas ao processo de legitimação, adaptação e viabilização do planejamento e da avaliação em IES. Para isso, seguiu-se os seguintes passos: (1) investigação teórica sobre o nascimento das universidades no Brasil e no mundo, identificando assim as suas características ao longo da história; (2) análise conceitual do planejamento, inicialmente abordando o planejamento organizacional, passando para o planejamento na educação e, finalmente, entrando no planejamento universitário; (3) análise do conceito de avaliação institucional, seus níveis de tratamento, métodos e considerações gerais de sua prática no ensino superior brasileiro; (4) desenvolvimento dos elementos de um modelo, baseado no paradigma multidimensional para administração da educação e como pilares de sustentação: democracia, flexibilidade, caráter público, autonomia e compromisso social. Os elementos do modelo são apresentados em seis etapas: Missão e objetivos; Cultura organizacional; Análise ambiental e indicadores; Identificação de questões estratégicas e definição do plano estratégico; Encaminhamento dos resultados e; Avaliação dos resultados e indicadores. Ao final são apresentados também um conjunto de aspectos complementares para orientar as etapas do planejamento e avaliação institucional.

## **ABSTRACT**

The purpose of this work was to identify and to analyze elements for the construction of an integrated model of planning and institutional evaluation for the Brazilian university, defining it as theoretical in nature. This study is descriptive and analytical in nature and is based on the literature. The elements of the model seek, through their characteristics, to respond to the questions relative to the process of the legitimization, adaptation and viability of planning and the evaluation in IES. For this purpose, the following steps were taken: (1) the theoretical investigation of the birth of the universities in Brazil and the world; thus identifying their characteristic development from a historical perspective; (2) a conceptual analysis of planning, initially looking at organizational planning, then educational planning, and finally, dealing with university planning; (3) a conceptual analysis of institutional evaluation, levels of application, methods and general considerations as applied to higher education in Brazil; (4) the development of the elements of the model, which are presented with a theoretical reference to the multidimensional paradigm for the administration of education and its pillars of sustenance: democracy, flexibility, public character, autonomy and social compromise. The elements of the model are presented in six steps: mission and objectives; culture organizational; analysis of environment and their indices; identification of strategic questions and the definition of strategic planning; projection of the results; and evaluation of the results and indices. In the conclusion, a set of complementary aspects will be presented to indicate the steps involved in institutional evaluation and planning.

# **I-INTRODUÇÃO**

## **1-TEMA E PROBLEMA**

A universidade é uma das instituições mais importantes para o desenvolvimento de uma sociedade. É a grande responsável pela sustentação teórica das grandes invenções, dos movimentos de transformação e das interpretações dos diversos fenômenos sociais. No entanto, historicamente a universidade, enquanto instituição formal ficou, muitas vezes, à margem das grandes transformações na sociedade, embora no seu interior tenham passado os grandes intelectuais responsáveis pela articulação dessas transformações.

Seu papel, após a Revolução Industrial, foi fundamental para aperfeiçoar as grandes invenções e colocá-las a serviço da modernidade. A partir desse momento ela assumiu a responsabilidade de gerar novas tecnologias e de pesquisas que propiciassem condições para que isso ocorresse.

No seu engajamento na tarefa de viabilizar a modernidade, preparando "recursos humanos" para atuarem nas novas profissões, a universidade colocou de lado um de seus compromissos mais sublimes: a formação de cidadãos comprometidos com a construção de uma sociedade mais justa e mais ética.

Ao mesmo tempo em que a sociedade avançou na modernização tecnológica, aperfeiçoando as formas de produção; gerou uma infinidade de prejuízos, como a deterioração do meio ambiente e não controlou o uso da tecnologia na fabricação de armamentos que ameaçam toda a humanidade. Para completar, seus avanços não conseguiram superar os grandes problemas da humanidade como a fome, as epidemias, as guerras mas, ao contrário; trouxeram novas doenças (stress), novas drogas e espaços mais alheios ao próprio homem.

Nesta crise da modernidade a universidade, que é co-responsável, não consegue, hoje, oferecer respostas concretas que possam inverter esta situação. Com isso, ela começa a perder credibilidade junto a sociedade que a mantém e que não obtém as respostas esperadas. Pode-se dizer que a universidade está inerte diante da realidade, que atropela seu ritmo.

As considerações acima levantadas conduzem à um questionamento sobre o que faz da universidade, hoje, uma instituição quase que em estado de inércia perante a realidade, incapaz de reagir às aspirações de sua comunidade e da sociedade que a mantém.

Duas alternativas, a princípio e de maneira bastante simplificada, podem ser apresentadas. A primeira é de que a universidade hoje é vazia de conteúdo e apenas constitui-se numa fonte de despesas para o Estado e conseqüentemente para a sociedade, como uma infinidade de outras burocracias governamentais. A segunda explicação, para sua crise, é de que ela está amarrada a uma estrutura arcaica e presa a um estilo de gestão, que não lhe permite perceber os problemas que a cerca. Nesta segunda alternativa, diante das barreiras levantadas, a universidade não encontraria motivação para iniciar a construção de respostas concretas e ousadas e, ao mesmo tempo, não encontraria espaço para colocá-las em prática.

Este trabalho, centrado especialmente no caso da universidade brasileira, entende como válida apenas a segunda explicação, considerando que a crise da universidade não é de conteúdo, pois ela dispõe de uma massa crítica competente. No entanto, essa competência tem se apresentado de forma isolada e muitas vezes paralela a estrutura formal da universidade, que ao contrário, muitas vezes, impede ações ousadas de seus integrantes. A universidade está presa a velhas perguntas e a práticas ultrapassadas, inviabilizando a construção de um conhecimento voltado para o futuro.

Os problemas de gestão das IES partem de duas questões: a primeira, que não será o enfoque deste trabalho, de que a crise de gestão é o resultado da própria crise do Estado. Este sendo o grande gestor do ensino superior e responsável pelo seu financiamento, tem

prejudicado a universidade com um excessivo controle burocrático sobre suas atividades e com o aumento nas reduções de recursos.

A segunda questão refere-se a falta de liderança e do amadorismo dos dirigentes universitários, cumprindo um papel eminentemente burocrático à frente das instituições. A universidade não dispõe de instrumentos eficientes e eficazes para gestão de suas atividades, adequados às suas especificidades, para poder romper com seu estado de inércia. Os reitores, por sua vez, não exercem o papel de líderes, mobilizando os participantes a engajarem-se nos projetos institucionais de desenvolvimento e não sabendo aproveitar as oportunidades oferecidas no ambiente, atuando simplesmente como solucionadores de problemas de rotina.

Este segundo problema dispõem de uma possibilidade maior de superação por parte da instituição, caso a comunidade acadêmica engaje-se nos processos de melhoria da administração, cobrando resultados e maior eficiência e eficácia de seus dirigentes.

A superação da crise de gestão das IES passa pela rejeição ao estilo amadorístico de administrá-la. Para isso faz-se necessário que a universidade conheça sua história, as circunstâncias em que foi criada, os problemas que enfrentou e as grandes respostas aos grandes problemas nos tempos de crise. Também é importante que se reconheça enquanto organização com uma missão própria, com objetivos a serem alcançados e que estão inseridas dentro de um contexto maior, o qual também é determinante na sua trajetória.

Partindo desse reconhecimento ela precisa desenvolver instrumentos sistemáticos e contínuos, de suporte a tomada de decisão, referentes a todas as suas áreas de atuação, bem como de suas funções básicas. Entre estes instrumentos destacam-se dois, os quais vêm recebendo ênfase e já têm apresentado resultados significativos em universidades canadenses e norte americanas, que são: a avaliação institucional e o planejamento universitário.

O debate, hoje, em torno da necessidade do desenvolvimento da avaliação institucional e do planejamento decorre de um conjunto de fatores históricos convergentes, relacionados

com a cobrança de maior racionalidade no uso dos recursos públicos e da necessidade de uma contribuição mais audaciosa das IES na solução dos problemas sociais.

A avaliação e o planejamento, realizados de forma sistemática, irão trazer a possibilidade de responder com maior rapidez à crise de qualidade e atender às cobranças efetuadas pelos diversos segmentos que compõem a sociedade. Isso se dará pela construção de alternativas calcadas com base em uma prévia determinação de ameaças e oportunidades para o alcance dos objetivos organizacionais, pautada em um novo paradigma. Este, mais sensível às aspirações substantivas do ser humano.

Segundo Durham (1992), a sistematização nos processos de avaliação passa pela organização de informações e outros trabalhos visando à identificação de indicadores e mecanismos adequados para a sua auto-avaliação. No planejamento, a sistematização poderá dar-se pela criação de etapas e formalização das análises ambiental e interna e na determinação de objetivos, metas e estratégias.

Estes instrumentos deverão constituir-se na orientação básica para os tomadores de decisão, possibilitando assim maior congruência com as expectativas da comunidade acadêmica e da sociedade, ao mesmo tempo em que dará um caráter mais objetivo e racional as ações dos dirigentes universitários.

A avaliação e o planejamento não devem ser tomados como processos eminentemente técnicos nem como atividades de caráter neutro. Eles tendem a produzir apoios fortes, mas também, pela própria crítica que desencadeiam sobre a forma que a organização está sendo conduzida, pode gerar fortes rejeições.

O planejamento universitário tem o objetivo de antecipar decisões, procurando identificar o cenário que envolverá futuramente estas decisões, e preparar a instituição para enfrentar a mutabilidade ambiental com base em um conhecimento sistematizado das tendências das variáveis macroambientais (econômicas, sociais, políticas e culturais), bem como das potencialidades e fraquezas internas. Para isso a instituição precisa inicialmente

conhecer e explicitar a sua missão, os seus objetivos, bem como os valores que orientam a ação e a inação de seus participantes.

Quanto a avaliação Durham (1992) comenta que esta

"é um processo que, se utilizado com os necessários controles democráticos, pode cumprir duas funções: impedir o rígido planejamento burocrático que tem caracterizado os países de ensino público centralizado, o qual se tem revelado ineficiente e ineficaz para atender a uma necessidade de transformação, cuja exigência fundamental é a flexibilidade; possibilitar à universidade o estabelecimento de uma política que lhe permita compatibilizar as pressões externas com o espaço de autonomia e crítica que lhe é próprio."

O desenvolvimento conjunto destes processos poderá duplicar seus efeitos positivos e reduzir os esforços para concretização, gerando assim uma reciprocidade de contribuições. Além disso, estes processos, pensados a luz dos diversos modelos estruturais que perpassam as IES, possibilitarão uma direção única que possa congrega a pluralidade inerente à universidade, ou seja, congrega a unidade de direção na diversidade de pensamento sem gerar a fragmentação organizacional.

Este trabalho consiste na identificação de um conjunto de elementos para construção de um modelo integrado de planejamento e avaliação institucional para IES brasileiras, considerando os aspectos históricos de sua criação, as características da universidade como organização complexa e os diversos modelos estruturais que a caracterizam. Desta forma fica assim definido o problema:



## **QUE ELEMENTOS APRESENTA UM MODELO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL PARA A UNIVERSIDADE BRASILEIRA?**

A pergunta de pesquisa terá como resposta os elementos para construção do modelo, estruturados numa ordem lógica de desenvolvimento e orientados, por sua vez, pelo *paradigma multidimensional de administração da educação*<sup>\*</sup>. O paradigma multidimensional é apresentado como referencial teórico para a construção do modelo

### **2 - OBJETIVOS**

#### **2.1 - OBJETIVO GERAL**

Identificar os elementos de um modelo integrado de planejamento e avaliação institucional para a universidade brasileira.

#### **2.2 - OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1 - Apresentar características que auxiliam na legitimidade<sup>1</sup> dos processos de planejamento e avaliação institucional na universidade;

2 - Apresentar características facilitadoras<sup>2</sup> dos processos de planejamento e avaliação institucional na universidade;

3 - Apresentar os aspectos que dificultam<sup>3</sup> a condução dos processos de planejamento e avaliação institucional na universidade;

---

<sup>\*</sup>-Este paradigma foi elaborado pelo Prof. Benno Sander, tomando como base a Teoria do Conflito, a Teoria do Consenso e a abordagem da ação humana. Este paradigma será desenvolvido em capítulo a parte.

<sup>1</sup>aceitação dos aspectos valorativos e factuais, por parte da comunidade universitária, com relação aos processos de planejamento e avaliação institucional.

<sup>2</sup>condições de natureza teórica e metodológica que possibilitem um claro entendimento dos processos.

<sup>3</sup>condições de natureza teórica e metodológica que possam inviabilizar o pleno desencadeamento e aplicação dos processos.

4 - Identificar mecanismos adaptativos<sup>4</sup> para ambos os processos com referência às características dos diversos modelos que perpassam a universidade, à racionalidade orientadora do processo de tomada de decisão, suas especificidades como organização complexa e seu papel histórico na sociedade.

### **3- JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA**

#### **3.1- TEÓRICA**

Planejamento e avaliação institucional são processos teóricos altamente desenvolvidos em países adiantados e em alguns países em fase de desenvolvimento. Entre os primeiros destacam-se Estados Unidos e Canadá, os quais dispõem de organismos especializados e instituições envolvidas no fortalecimento destas atividades.

Este desenvolvimento teórico tem trazido resultados positivos ao ensino superior destes países, e por sua vez o desencadeamento destas atividades nas IES tem contribuído para um aprofundamento teórico em bases mais sólidas ao tema.

No Brasil, em função da crise que assola o ensino em todos os níveis, iniciam-se processos de discussão tanto de planejamento como de avaliação institucional. No entanto, estas têm-se constituído em ações isoladas e sem continuidade; que conseqüentemente contribui para o descrédito pela comunidade universitária.

Muitas iniciativas, tanto de avaliação quanto de planejamento têm sido tentadas nas instituições de ensino, mas muitas vezes são interrompidas com a posse de nova gestão.

A justificação teórica deste trabalho centra-se na contribuição aos estudos referentes aos processos de planejamento e avaliação, destacando a interligação necessária e apontando

---

<sup>4</sup>aspectos de natureza teórica e metodológica que propiciem uma adequação dos processos à natureza da organização universitária.

através de um modelo teórico, cruzado por ambos, alguns princípios para alcançar a reciprocidade de contribuições e a redução de esforços para amadurecimento dos processos.

Buscar-se-á também evidenciar pressupostos técnicos para a metodologia de avaliação e planejamento, bem como princípios para condução das atividades.

A justificativa maior será no sentido de pensar avaliação e planejamento dentro do contexto específico do ensino superior brasileiro à luz dos modelos estruturais de maior relevância, trazendo argumentações legitimadoras do desencadeamento destes processos.

### **3.2 - PRÁTICA**

Tendo claro que a teoria é construída tomando como base a realidade e que os processos na realidade são aperfeiçoados com base na teoria, o desenvolvimento teórico do tema avaliação e planejamento é justificado como elemento contributivo para as atividades de gestão das instituições de ensino superior, podendo inclusive estender-se à outras organizações.

Este trabalho, através da busca do desenvolvimento de perspectivas teóricas novas sobre o assunto, poderá contribuir com observações inovadoras aos tomadores de decisão nas instituições de ensino superior.

A evidência de desperdícios no desenvolvimento das atividades gerenciais no ensino superior já consiste em uma contribuição prática do presente trabalho.

## **II-METODOLOGIA**

### **1-TIPO DE ESTUDO**

Este trabalho caracteriza-se como uma investigação de natureza analítico descritiva, procurando assim obter subsídios para conhecer e interpretar a realidade em condições suficientes para interferir e modificá-la. Desta forma este trabalho examinou e estudou a universidade, seu planejamento e avaliação, procurando assim identificar os elementos necessários para uma análise mais profunda e para posteriormente chegar aos elementos necessários para construção de um modelo integrado de planejamento e avaliação institucional.

Nos capítulos referentes a universidade, planejamento e avaliação descreveu-se as suas características, seus conceitos, modelos e abordagens; para que se tivesse, ao final, um arcabouço teórico capaz de dar sustentação as prescrições relativas aos elementos necessários à construção de um modelo.

Ao final são propostos, um referencial teórico para construção de um modelo; um conjunto de critérios capazes de dar sustentação ao modelo em conformidade com seu referencial teórico e; para concluir, são apresentados os elementos de um modelo integrado de planejamento e avaliação institucional.

### **2-COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS**

Os dados utilizados foram de natureza secundária, destacando-se a literatura especializada em planejamento e avaliação institucional, livros e artigos; relatórios de planejamento e avaliação, além de outros materiais referentes à administração da educação e da administração universitária especificamente.

Foi utilizado como instrumental de análise a pesquisa bibliográfica e a análise de conteúdo, reportando-se ao método hipotético-dedutivo como processo discursivo.

O trabalho tem como característica uma investigação eminentemente teórica, embora esta tenha sido trabalhada à luz da realidade do ensino superior, fundamentando a escolha dos elementos para criação de um modelo integrado de planejamento e avaliação.

A literatura consultada e referida no trabalho é predominantemente relativa à administração da educação mas, pela complexidade da natureza dos problemas educacionais, foram também utilizadas literaturas referentes a filosofia da educação, sociologia e da teoria das organizações.

Para complementação do trabalho foram considerados discursos, palestras e conversas informais com colegas e profissionais com experiência em avaliação e planejamento, os quais não foram citados pela natureza assistemática e de caráter mais subjetiva das informações. Embora sendo de caráter muitas vezes subjetivo e predominantemente assistemáticas, estas informações foram fundamentais para esclarecer pontos confusos para a construção do modelo.

### 3-MODELO

Ao diferenciar modelos e teorias Rubenstein e Haberstroh (apud Champion, 1985, pg.13) conceituam o primeiro como "sistemas que tomam o lugar de um outro sistema ou objeto, habitualmente mais complicado (...). Os modelos têm tais estruturas que suas premissas são interpretadas e suas conclusões são suas conseqüências lógicas".

Os modelos não se acham expostos à refutação, sendo o seu uso determinado pela possibilidade de benefícios que podem trazer (Rubenstein e Haberstroh apud Champion, 1985).

Champion (1985) referindo-se aos modelos organizacionais afirma que estes são constituídos por um conjunto de características organizacionais que permitem apresentar uma organização ou organizações a partir de um determinado ponto de vista ou dimensão.

Para este trabalho modelo deverá ser entendido como um instrumental teórico-metodológico para facilitar o desenvolvimento de trabalhos concretos nas instituições educacionais e, também, para contribuir no desenvolvimento de questões teóricas sobre esta temática.

#### **4-ANÁLISE DE CONTEÚDO**

A análise de conteúdo segundo Triviños (1992) é um método que pode ser aplicado tanto em pesquisas quantitativas como na investigação qualitativa; podendo ser também um instrumento auxiliar para outros métodos de pesquisa de maior complexidade.

Bardin (apud Triviños, 1992, pg.160) conceitua a análise de conteúdo como "um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando por procedimento sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens".

A técnica de análise de conteúdo será utilizada para o estudo dos relatos de alguns processos de avaliação e planejamento das universidades brasileiras e das leis emitidas pelo governo à respeito destes processos.

## **5- MÉTODO HIPOTÉTICO-DEDUTIVO**

Bruyne (1977) destaca quatro processos discursivos, a dialética, a fenomenologia, a quantificação e o método hipotético-dedutivo.

O método hipotético-dedutivo, para o autor, é uma idéia entre dois fatos: partindo de uma observação, elabora-se uma hipótese, depois, tomando-se esta como referencial faz-se as possíveis deduções (Bruyne, 1977).

Afirma o autor ainda que este método é particularmente adaptado ao pólo teórico. Logo este método é adequado à natureza do problema em estudo.

### **III- UNIVERSIDADE**

Neste capítulo serão apresentados, inicialmente, aspectos históricos relativos a criação das primeiras universidades, surgidas primeiramente na Europa e posteriormente estendendo-se a outros continentes.

Numa segunda parte será descrito, de forma sucinta, a evolução inicial da universidade no Brasil. A terceira parte apresenta as características da universidade como organização complexa; salientado como elemento fundamental para o delineamento dos processos de gestão das IES. Finalmente, serão descritos os principais modelos de gestão para instituições de ensino superior, com suas respectivas características, vantagens e desvantagens.

#### **1-O NASCIMENTO DAS UNIVERSIDADES**

A Universidade é uma das instituições mais antigas e de presença significativamente marcante na sociedade. Tem seu berço na Europa e sua expansão estende-se por todos os continentes.

Sempre foi marcada por uma vigilância da parte do Estado, ora sob a subordinação da Igreja, ora sob o poderio dos reis. A busca da autonomia foi ponto marcante nestes embates.

A universidade mantém uma dualidade entre manter e conservar. No seu interior, em todo decorrer da história, apresentou fortes dimensões conservadoras e revolucionárias. Ao mesmo tempo em que reproduziu e ditou padrões normativos à sociedade, ela reservou espaços para a contestação destes mesmos padrões. Esta possibilidade de convivência do novo com o velho, do conservador com o revolucionário faz da universidade uma instituição singular, uma instituição que permite a transformação sem levar ao caos.

A história da universidade e seu desenvolvimento, em uma região determinada, é componente necessário de sua estrutura atual e da sua diferenciação enquanto organização.



O surgimento desta instituição dá-se aproximadamente no final do século XI, enquanto no Brasil os primeiros movimentos para criação de Instituições de Ensino Superior iniciam-se no final do século XIX, sendo criadas as primeiras universidades brasileiras no início do século XX.

A diferença temporal entre as universidades brasileiras e européias permite uma compreensão com maior objetividade das deficiências das primeiras, embora, obviamente, não justifique. Aliada a esta diferença encontra-se a origem de colonização portuguesa, de menor tradição cultural e a fraca presença de jesuítas, responsáveis pelo desenvolvimento do ensino nos outros países da América Latina.

A semente dissimuladora das universidades foram as escolas isoladas, que, ao longo do tempo, assumiram novos campos de conhecimento, estruturas mais complexas e transformaram-se em verdadeiras universidades.

Verger (1990) apresenta as universidades como posteriores a escolas isoladas (classificadas em fundações pontifícias, fundações imperiais e fundações pontifícias e imperiais). Acrescenta que somente na Itália existiam escolas leigas, escolas estas tidas como bastante ativas e que se desenvolveram no final do século X. Fora da Itália, todas as escolas estavam ligadas à Igreja.

A Igreja tinha estas escolas como formadoras de seu corpo eclesiástico, enfatizando assim os conhecimentos teológicos e condenando o saber secular. Verger (1920:20) comenta que "(...) tais escolas eram, em princípio, destinadas aos oblatos dos mosteiros e aos jovens clérigos ligados aos capítulos que mais tarde formariam o clero (...) podiam também receber alunos de fora - clérigos atraídos pela reputação de um mestre ilustre (...)".

Estas escolas eram marcadas, fundamentalmente, pela presença de um professor ilustre, sendo que muitas delas tinham qualidade duvidosa, objetivando apenas preparar jovens para tarefas litúrgicas.

Rossato (1989) também situa o surgimento da Universidade no início do século XI e apresenta os "*studia generalia*" como anteriores à organização da universidade. Identifica a

universidade como herdeira da cultura greco-romana. O termo universidade vem de "*universitas*" o qual designava universalidade, totalidade, todo (UNIVERSIDADE apud Rossato, 1989).

O salto para formação das primeiras universidades é apontado por Verger (1990) como:

(1) Tradutores e traduções - o aumento da tradução de textos de pensadores célebres, como Aristóteles, resultantes de esforços para conferir e recopiar os manuscritos da Bíblia e de padres latinos, aumentou o horizonte de conhecimento no século XII. Novas áreas foram colocadas em evidência e se expandiram os centros de ensino.

(2) O desenvolvimento urbano - a cidade, para Verger (1990), consistia na divisão do trabalho, no surgimento dos ofícios, comerciais ou artesanais. Com isso, surge a vinculação de profissionais, unindo assim pensadores que trabalhavam temáticas próximas.

(3) Novas condições da vida escolar - as transformações destacadas anteriormente, ao longo do século XII, tiveram importantes consequências na vida escolar do ocidente, tanto em sua organização pedagógica quanto ao seu papel social.

"O século XII viu as escolas multiplicarem-se por toda a parte, pelo menos nas cidades, visto que, ao contrário, (...) os grandes mosteiros rurais tendiam a fechar as suas" (Verger, 1990:28).

Este autor destaca ainda que nas escolas do século XII, "(...) o saber tornou-se outra vez uma finalidade desinteressada; visava ela propor (...) um sistema coerente do mundo" (Verger, 1990:30).

O século XII apresenta as primeiras e mais importantes universidades. Rossato (1989) apresenta a Universidade de Nápoles (1224) como a primeira universidade, enquanto Verger (1990) cita a Universidade de Paris e a Universidade de Bolonha.

O desenvolvimento dessas universidades foi marcado por fortes lutas entre mestres, estudantes e a Igreja e principados. Assim como na Idade Antiga se utilizou de pão e circo

para o controle da sociedade, na Idade Média a inquisição foi o mecanismo de controle vigente e também freador do desenvolvimento de um pensamento livre de preconceitos.

O interesse político, na formação das escolas e universidades, não se diferencia com muita intensidade do cenário atual. A criação de uma universidade, assim como pode ser visto como formador de um nicho de crítica ao governo local, também pode ser analisada sob o prisma do reconhecimento do governante responsável pela criação.

Verger (1990) constatou que no século XI já existiam escolas ativas em Paris, na Ilha de Cité, tendo como mestres, cônegos da catedral local. Entre os destaques, responsável pela qualidade do ensino nessa região, encontra-se Abelardo. Estas escolas tinham um caráter internacional, com mestres e estudantes vindos de várias regiões.

A Universidade de Paris reconheceu na Igreja, organização forte da época e até hoje, sua possibilidade de proteção da polícia e da justiça do rei. O autor apresentou como data de fundação da universidade a década de 1200-1210. Em 1250, a firmação da universidade é realizada pela "Grande Carta da Universidade" que determinava as seguintes exigências:

- 1- responsabilidade pelo seu recrutamento;
- 2- direito de outorgar estatutos regulamentando seu funcionamento interno; ter o direito de exigir de seus membros um juramento de obediência a tais estatutos e; ter o direito de excluir os recalcitrantes;
- 3- direito de eleger funcionários para assegurar a aplicação desses estatutos e representar a corporação diante das autoridades exteriores.

Os três aspectos defendidos na "Grande Carta da Universidade" já permitem uma visualização de uma estruturação maior da universidade, rumo ao que se chamaria mais tarde de "organização".

A Universidade de Bolonha teve sua origem nas escolas *notoriais*, que caracterizavam-se pelo ensino nas artes liberais e complementadas pelas noções de direito. A força dos estudantes foi seu elemento central. Esta universidade foi criada por seus alunos e geridas por eles, afrontando a força do Estado e estabelecendo ordens aos mestres (Verger, 1990).

Além destas duas universidades, Verger (1990) diz que outras de menor destaque surgiram. Algumas fruto das ações espontâneas de mestres e alunos, outras decorrentes de processos migratórios e outras pela ação dos Estados (Rei).

Entre as universidades espontâneas, chamadas assim as universidades nascidas do desenvolvimento espontâneo de escolas pré-existentes, os principais exemplos são Bolonha, Paris, Oxford e Universidade de Medicina de Montpellier. Por migração destacam-se Cambridge (reconhecida em 1318), Angers, Orléans e Pádua. Da ação de Imperadores e Papas surgiram a Universidade de Nápoles e posteriormente Toulouse (1229), Palência, Salamanca e Valladolid (Verger, 1990).

No decorrer da história, em função das desavenças entre mestres, Estado e Igreja, a gestão destas instituições foi sofrendo mudanças. Segundo Monroe (apud Rossato, 1989) os reitores no século XVI, na sua maioria, passam a ser nomeados pelo Estado e não pela comunidade acadêmica.

Até o final do século XIII já existiam, reconhecidamente, 19 (dezenove) universidades. Sendo 7 (sete) na Itália, 4 (quatro) na França, 3 (três) na Espanha, 2 (duas) na Grã-Bretanha, 1 (uma) no Egito, 1 (uma) em Portugal e 1 (uma) na Turquia.

No século XIV são fundados mais 25 (vinte e cinco) universidades, destacando-se entre estas a Universidade de Heidelberg (1385), Colônia (1388) e Erfurt (1379) na Alemanha; e as Universidades de Praga (1347), Cracóvia (1364) e Pecz (1367).

Nunes (apud Rossato, 1989:16) destaca que "(...) ainda no século XIV as universidades não possuíam prédios próprios e as aulas eram ministradas em conventos, salas, claustros, em casa de professores e até ao ar livre". Isso evidencia que a falta de estruturas físicas e administrativas sofisticadas não foi empecilho ao desenvolvimento da universidade.

Os séculos XIV e XV são marcados pela diminuição de autonomia das universidades e pela perda do caráter internacional. No século XV são criadas mais de 30 (trinta) universidades.

A América vai conhecer suas primeiras universidades após a Idade Média, no início da Idade Moderna. Rossato (1989) ilustra a passagem da universidade medieval para a universidade moderna dizendo: "A desestruturação do feudalismo marca o início da idade moderna. A universidade medieval, estruturada no escolasticismo e conservadora na essência torna-se incompatível com ares de renascimento" (Rossato, 1989:18).

No século XVI, 50 (cinquenta) novas universidades são criadas, sendo a Espanha o destaque. Esta expansão da universidade espanhola por sua vez refletiu o surgimento das primeiras universidades nas colônias espanholas na América.

Nos séculos XVII e XVIII diminui o ritmo de expansão das universidades. O século XVIII é significativamente marcado pelo crescimento das universidades nos Estados Unidos. Neste país, uma nova concepção de universidade se desenvolve.

O idealizador da universidade norte americana é A.N. Whitehead. Ele a concebeu como um centro de progresso, tendo como finalidade a aspiração da sociedade ao progresso e organizada com um corpo profissional criador e estudantes capazes de criar alguns princípios gerais. Na sua concepção geral, ele estabelece uma necessária simbiose da investigação e do ensino, a serviço da investigação criativa (Romero, 1988). Segundo Rossato (1989) os EUA contam com o maior número de IES no mundo.

O século XIX apresenta grande impacto no comportamento das universidades. Rossato (1989) destaca 6 (seis) fatores marcantes deste período:

#### 1- A reforma Napoleônica

Wanderley (apud Rossato, 1989) afirma que a criação da Universidade Imperial por Napoleão estabeleceu uma ruptura com a concepção tradicional de universidade.

A concepção napoleônica de universidade objetivava a estabilidade política do Estado e tinha como concepção um ensino profissional uniforme confiado a um corpo organizado. Seus princípios organizativos fundamentam-se numa hierarquia administrativa com programas uniformes (Romero, 1988). Esta concepção trouxe fortes influências à universidade brasileira.

## 2- O surgimento de universidades voltadas para a pesquisa.

O grande mentor da universidade voltada para a pesquisa é Guilherme de Humboldt; organizando a Universidade de Berlin sob a interdependência entre ensino e pesquisa.

Esta idéia de universidade veio por sua vez a influenciar a organização, sob este molde, de outras universidades.

## 3- O número expressivo de novas universidades.

Neste período foram fundadas mais de 175 (cento e setenta e cinco) universidades. Este número expressivo é o resultado da expansão para outros continentes. Nesta expansão que atingiu os 5 (cinco) continentes, encontram-se os seguintes países: Equador (1800), Nicarágua (1830), Noruega (1811), Canadá (1821), Uruguai (1833), Grécia (1837), Costa Rica (1843), Honduras (1845), Austrália (1852), Índia (1852), Japão (1861), Romênia (1864), Síria (1875), Argélia (1879), China (1887) e Paraguai (1890). Nesse período 69.1% das universidades criadas são nas Américas (Rossato, 1989).

## 4- As novas funções da universidade em consequência da Revolução Industrial (R.I.)

O novo paradigma econômico, que começou a vigorar com o advento da modernidade, caracterizou-se pela elevação da racionalidade instrumental como orientadora das ações no interior das sociedades. A ciência é o instrumento legitimador das ações no cotidiano. A revolução industrial exigia conhecimentos aplicáveis e úteis, forçando uma reestruturação do conhecimento e de suas instituições responsáveis.

## 5- Universidades Populares

A França foi o berço das universidades populares entre 1898 e 1901. Estas universidades objetivavam "(...) expandir a instrução entre as massas e operar pela mudança das idéias aproximando as classes intelectuais e as classes operárias" (Rossato, 1989:28).

O século XX define-se como período de estabelecimento da universalização da universidade. Neste período uma nova concepção de universidade é construída, são as universidades socialistas.

A universidade socialista foi concebida como um fator de produção e teve na ex-URSS (conselho de ministros) a sua idealização. Segundo Romero (1988) ela tinha como fim a edificação da sociedade comunista e um instrumento funcional de formação profissional e política como concepção geral.

O conhecimento da história da universidade e as concepções surgidas neste período, são imprescindíveis para uma análise da sua gestão atual. Suas especificidades, como organização, estão enraizadas em situações e fatos históricos que refletem até hoje políticas e comportamentos da instituição.

As concepções vigentes e os diversos modelos de governo nas IES guardam um vínculo estreito com a história. A universidade não é uma instituição alheia a história, ela se transforma e contribui para a transformação da sociedade num movimento dialético. Exemplo claro consiste na burocratização das IES e de seu respaldo para o desenvolvimento intenso da burocracia na sociedade.

## **2-A UNIVERSIDADE BRASILEIRA**

O ensino em todas as suas instâncias assume determinadas especificidades, que decorrem basicamente dos fatores regionais em que suas instituições estão inseridas. Entre estes fatores estão a tradição cultural, o estágio de desenvolvimento econômico, a idade do país, a religião e aspectos étnicos.

O Brasil sofre a influência de quase todos estes fatores. Não tem uma sólida tradição cultural, economicamente atrasado, é um país novo, com universidades que não ultrapassam 80 anos.

Enquanto surge as primeiras universidades na América Latina, no século XVII, o Brasil vai ter suas primeiras universidades no início do século XX.

A universidade brasileira foi o resultado da ação do Estado e assumiu sua forma a partir da reunião das escolas isoladas. Sendo assim, o Brasil já inicia com uma instituição

desarticulada, fragmentada em campos de ensino. Uma instituição resultante de decreto para atender interesses alheios ao ensino. O quadro abaixo apresenta sucintamente a evolução do ensino superior até o ano de 1961:

*Quadro 1- EVOLUÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL*

DATA	EVENTO
1808/1810	Criação das primeiras escolas superiores no Brasil: * Escola de Cirurgia e Medicina do Rio de Janeiro e da Bahia; * Academia da Marinha; * Escola de Engenharia e Arte Militares no Rio de Janeiro.
1827	Criação dos cursos de Ciência Jurídicas em São Paulo e em Olinda. Criação dos cursos de Belas Artes.
1909	Criação da Universidade de Manaus - funcionou até 1926.
1912	Criação da Universidade do Paraná.
1920	Criação da Universidade do Rio de Janeiro, com a reunião das escolas existentes em torno de uma Reitoria.
1927	Criação da Universidade de Minas Gerais.
1934	Criação da Universidade de São Paulo e Universidade Estadual de Porto Alegre (posteriormente UFRGS).
1937	Reestruturação da Universidade do Rio de Janeiro e transformada em Universidade do Brasil. Criação da Universidade Rural do Brasil no Rio de Janeiro.
1961	Criação da Universidade de Brasília.

*Fonte: VAHL (1986)*

O ensino superior inicia no país com a vinda da família real de Portugal; demonstrando assim, o interesse primeiro em atender a elite e não a interesses da nação.

Não há uma concordância exata quanto a primeira universidade; alguns autores apresentam a Universidade de Manaus (1909), outros citam a Universidade do Paraná (1912) e também a Universidade do Rio de Janeiro (1920). No entanto, há uma concordância de



que estas instituições não consistiram em verdadeiras universidades, mas simplesmente dispunham de tal título. Correspondiam sim, em escolas isoladas, agrupadas sob uma mesma reitoria.

Roitman (1986) afirma que a primeira iniciativa para se fazer uma universidade no Brasil dá-se com a proposta de Anísio Teixeira para criação da Universidade do Distrito Federal. No entanto, ele destaca como primeiro movimento de criação consolidado, o desenvolvimento da Universidade de São Paulo, tendo como núcleo central a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras.

Importante também, é o movimento de intelectuais, na década de 50 para criação de uma universidade modelo. Este projeto foi efetivado em 1961, sob a liderança de Darcy Ribeiro e posteriormente deformado e frustrado pelo golpe de 64.

Todorov (1989) enfoca a criação da UnB como o principal marco de criação de uma verdadeira universidade. Acrescenta que a proposta da UnB aglutinou contribuições de renomados cientistas e acadêmicos de todo o mundo.

Vahl (1986) concebe a UnB como a primeira universidade planejada e implantada no país com base em modelos estruturais mais avançados, abarcando também a idéia de campus universitário.

A partir do golpe militar em 31 de março de 1964, o ensino superior sofre sérias alterações, as quais se pautaram basicamente em duas avaliações realizadas por consultores norte-americanos e brasileiros, o Plano Atcon e o relatório Meira Mattos.

Fávero (1991) destacou a reforma como imprescindível aos novos detentores do poder, para penetrar no centro da produção do pensar/fazer contra-hegemônico, pré-determinando métodos de conhecimento.

Entre os pontos básicos da reforma/68, Vahl (1986:32) cita os seguintes:

"- indissociabilidade do ensino e da pesquisa;

- que o ensino e a pesquisa deverão ser desenvolvidos em universidades e só excepcionalmente em estabelecimentos isolados;

- que as universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira;
- que as universidades, quando oficiais, constituir-se-ão em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público e quando particulares em fundações e associações;
- que os estabelecimentos isolados de ensino superior deverão incorporar-se as universidades próximas ou congregar-se entre si, constituindo Federações de Escolas;
- fixou a duração dos mandatos dos dirigentes universitários em 4 anos e vedou o exercício de dois mandatos consecutivos;
- extinguiu a cátedra ou cadeira na organização do ensino superior do país;
- fixou em até 1/5 a representação docente nos órgãos colegiados."

A reforma foi também o resultado de pressões do movimento estudantil, que questionavam o ideário liberal e autoritário vigente. No entanto, a reforma foi um processo imposto e não discutido pela comunidade acadêmica, o que fez sucumbir seus benefícios e dissimular suas contradições.

Muito já foi discutido sobre o surgimento da universidade brasileira, a criação das primeiras universidades de expressão (USP, UnB, UFRJ) e sobre a reforma do ensino superior em 1968. Estes estudos servem para uma compreensão da universidade, mas faz-se necessário discutir e analisar formas alternativas de gestão destas instituições.

O Brasil não tem tradição na investigação sobre gestão de universidades enquanto organizações. Hoje, diante das dificuldades enfrentadas e a escassez de recursos para o ensino, é mister o aprofundamento de estudos da universidade enquanto organização e de modelos alternativos para sua gestão.

Nesta pauta processos sistemáticos como planejamento, financiamentos e avaliação institucional poderão ser trabalhados. Estes processos podem produzir divergências, gerando rejeições, interpretações equivocadas e até mesmo sabotagens. Neste sentido, necessitam de base sólida, construída no conhecimento da história da instituição, com ampla legitimidade.

**Cabe a administração universitária investigar as especificidades organizacionais da universidade, à luz da sua história e coordenar a construção de seus processos junto aos participantes do sistema educacional.**

### **3 - A UNIVERSIDADE COMO ORGANIZAÇÃO COMPLEXA**

Para se ter resultados mais satisfatórios possíveis em termos de avaliação das instituições universitárias faz-se necessário conhecê-la. Ter um claro entendimento de suas características, seu processo de tomada de decisão e o comportamento de suas lideranças. Segundo Leitão (1987) "o modelo de centralismo autoritário dominante na universidade brasileira e a transposição dos valores da racionalidade administrativa, sufocando os valores democráticos trouxe, como subproduto, o uso de indicadores para avaliação de desempenho sem a necessária redução às características da organização universitária."

A gestão da universidade deve ser compreendida a partir de suas especificidades, sua lógica própria, e seu processo e é a partir dela que deve ser construído seu instrumento de avaliação tanto de desempenho como institucional (Leitão, 1987).

É diante destas considerações que se fundamenta o levantamento das características da universidade como organização complexa e os diversos modelos que perpassam a vida destas organizações; objetivando dar maior clareza aos processos de avaliação e planejamento.

Entre as características da universidade como organização complexa encontram-se: ambigüidade nos objetivos, público reativo, tecnologia dita problemática, profissionalismo, e vulnerabilidade ambiental.

#### **3.1-Objetivos Ambíguos**

A missão e os objetivos organizacionais são a razão de ser da instituição, permitindo uma orientação lógica na condução das atividades. Para Castro (1988) uma organização que não sabe para onde quer ir, também não saberá nunca se lá chegou. O autor afirma ainda que quando não se tem objetivos reais e explícitos a condução estratégica da organização torna-se praticamente impossível.

Para Baldrige (1983) a ambigüidade nos objetivos constitui-se numa das principais características da universidade como organização complexa. Cohen e March (apud

Baldrige, 1983) acrescentam que os esforços para gerar normas e objetivos na universidade tendem a produzir objetivos ou que são sem sentido ou dúbios.

A universidade raramente tem uma missão única, ao contrário, elas frequentemente tentam ser todos os "negócios" para todas as pessoas. Neiva (1989) diz que "(...) objetivos institucionais são, regra geral, difusos por natureza, prestando-se a diferentes interpretações, são de alcance de longo prazo e , por isso mesmo, permanentemente sujeitos à crítica; acrescenta ainda que estas condições não só geram temores e ansiedades como também geram conflitos dos mais variados tipos."

Os objetivos podem estar claros para alguns indivíduos ou segmentos, mas dificilmente estão para todos. Dependem também de fatores conjunturais vigentes. Conforme a conjuntura política, econômica e social; objetivos podem perder sentido (tornarem-se obsoletos) ou tornarem-se inalcançáveis.

A universidade, pela sua composição heterogênea, com docentes e estudantes que simpatizam e mantêm comprometimentos com tendências pedagógicas e políticas diversas, encontra grande dificuldade para formular objetivos de aceitação ampliada.

Os objetivos acadêmicos, além de não serem claros, eles são também altamente contestados. A medida que eles são concretamente especificados e postos em operação, os conflitos vão surgindo (Baldrige, 1983).

A ambigüidade nos objetivos da universidade, bem como a falta de uma missão clara que defina "qual é o negócio da universidade" torna intrincado o desenvolvimento de processos sistemáticos, como o planejamento e a avaliação institucional.

Muitas organizações orientam-se por seus objetivos, construindo estruturas de decisão em função destes, sendo assim, as IES também devem refletir sobre uma estrutura que responda às suas ambigüidades.

Esta característica singular da universidade é um elemento indicador aos "dirigentes" da instituição para construírem estruturas de decisão que se afinem com a situação decorrente, ou seja, o auto grau de conflito e incerteza.

Neste sentido, pertinente se faz destacar a participação democrática no decorrer do desencadeamento, elaboração e implementação de processos sistemáticos ou não, que venham a ser trabalhados na instituição.

Anterior ao debate de quais objetivos e missão a instituição assumirá, é mister uma definição dos pressupostos ou princípios norteadores do debate. Os objetivos e a missão devem ser elaborados por meio de uma linguagem sintonizada com a percepção da comunidade acadêmica, ou seja, pautarem-se num entendimento comum a todos. A racionalidade fundamentadora dos objetivos e missão deverá ser afinada com a natureza da instituição. A universidade é uma instituição de natureza eminentemente intelectual.

### **3.2-Público reativo**

Assim como escolas, hospitais, entidades de assistência social, as organizações acadêmicas são instituições "processadoras de pessoas", atendendo clientes com necessidades específicas no seu interior (ambiente interno), agindo sobre eles e os devolvendo para a grande sociedade. Existe um fluxo freqüente do público entre a instituição e a sociedade (Baldrige, 1983).

No entanto, a universidade diferencia-se das demais organizações, pela reatividade de seu público frente as ações tomadas com relação a eles. Eles demandam e freqüentemente obtém "inputs" significativos no processo de tomada de decisão na instituição. Na educação superior, os "clientes" são totalmente capazes de falar por si mesmos e o fazem.

Os diversos grupos que buscam a participação no processo decisório apresentam, muitas vezes, posições que contribuem apenas com seus interesses corporativos. Esta característica acirra-se em países onde as formas de administração profissional (burocrática) são menos desenvolvidas.

Etzioni (1980) afirma que quando não estão presentes condições culturais e psicológicas do comportamento eficiente da organização, são fortes as tendências de desenvolvimento de males organizacionais, tais como: corrupção, nepotismo e favoritismo. Dentre estes males,

pode-se identificar o nepotismo como o de maior presença nas universidades brasileiras, identificadas principalmente no período de 1968/1985.

A reatividade do público é considerada por "dirigentes" na educação superior como um complicador, em muitas situações, onde decisões precisam ser tomadas com agilidade; não havendo como viabilizar uma participação ampliada.

Esta característica gera na universidade uma ambigüidade entre a agilidade na tomada de decisões - para fazer frente as oportunidades e ameaças - e a participação democrática de todos os segmentos no processos decisório. No entanto, a participação ampla na universidade, embora torne o processo decisório mais complexo, dispõem de possibilidades mais significativas de legitimidade e eficácia nas decisões, pois gera maior comprometimento dos participantes para com a organização, satisfazendo uma necessidade latente dos membros em IES.

### 3.3-Tecnologia problemática

As universidades atendem e trabalham com pessoas possuidoras de histórias de vida significativamente heterogêneas. Desenvolvem necessidades bastante diferentes e muitas vezes complexas.

Seu "produto" é complexo e de difícil mensuração e controle. No interior destas instituições formam-se grupos com interesses divergentes, indo muitas vezes contra os interesses da própria instituição.

Machado da Silva (1991) evidencia que atividades de ensino e pesquisa não constituem objeto de avaliação e controle sistemáticos, tornando-se difícil definir claras relações meio-fim que possibilitem a criação de mecanismos e instrumentos adequados ao estabelecimento das necessidades diferenciadas dos "clientes". Este autor resume a característica "tecnologia problemática" como a dificuldade em definir o "como fazer".

O fundamento da complexidade da tecnologia educacional está vinculado, naturalmente, na racionalidade orientadora do agir na educação. Organizações de produção, ao contrário

das instituições de ensino, têm como objetivo central a produção e se fundamentam basicamente na racionalidade instrumental, calcada na relação meio-fim. Instituições de ensino têm como orientação principal a formação da cidadania, orientando os indivíduos para um comportamento ético na sociedade.

Sendo assim, a primeira pode trabalhar com operações de forma totalmente compartimentadas e rotinizadas (o que segundo vários autores leva a um alto grau de alienação); enquanto a segunda deve pensar o trabalho no todo, onde as ações tenham um sentido substantivo, subordinando a racionalidade instrumental à racionalidade substantiva.

A construção de uma tecnologia para o ensino superior deve considerar o indivíduo em todas as suas dimensões, fazendo com que suas ações tenham um sentido em si mesmas. Ações que correspondam a autenticidade dos compromissos éticos da educação para formação da cidadania.

Baldrige (1983), no entanto, aponta para o fato que, se as universidades não sabem claramente *o que querem fazer* dificilmente saberão *o como fazer*. Isto remete à necessidade da universidade repensar sua missão e objetivos, tornando claro o que deseja fazer, para assim definir o como fazer.

### 3.4- Profissionalismo

Universidades são organizações caracterizadas pelo profissionalismo, principalmente de seu corpo docente. Isto decorre da complexidade da atividade-fim da instituição, as quais exigem um alto grau de conhecimento dos seus executores. Exigem destes, uma constante atualização nos seus conhecimentos e em seus métodos de trabalho.

Baldrige (1983) lembra que esses profissionais se utilizam de um amplo repertório de conhecimento para tratar com problemas complexos e freqüentemente imprevisíveis. As atividades de profissionais não são passíveis de rotinização, uma vez que a execução já tem um sentido em si mesmo. Sociólogos têm feito um número significativo de observações sobre o trabalho de profissionais, as quais o autor apresentou como:



### *1- Autonomia*

Profissionais demandam autonomia em seu trabalho, exigindo assim liberdade para execução de suas tarefas. Justificam esta autonomia com base na obtenção prévia de habilidades e experiências em suas áreas.

### *2- Lealdades divididas*

Eles têm tendências "cosmopolitas" e lealdade para com seus pares em várias instâncias. Isto, muitas vezes, interfere na lealdade para com a organização.

### *3- Tensões entre valores profissionais e as expectativas burocráticas*

A tensão entre valores profissionais e expectativas burocráticas gera um intenso conflito no interior das organizações, que são traduzidas como "brigas" entre empregados profissionais e gerentes administrativos.

Etzioni (1980) lembra que "(...) o princípio mais fundamental da autoridade administrativa e o princípio mais fundamental baseado no conhecimento - ou autoridade profissional - não só não são idênticas, mas são inteiramente incompatíveis". Este autor destaca ainda que a autonomia para os profissionais é condição fundamental para o alcance da eficiência em suas atividades.

### *4- Avaliação por pares*

Profissionais acreditam que somente os seus colegas podem julgar seus desempenhos, rejeitando a avaliação de outros, mesmo daqueles que são tecnicamente seus superiores na hierarquia organizacional.

Segundo Baldrige (1983) todas estas características vão contra as normas tradicionais de uma burocracia, rejeitando sua hierarquia de comando, estrutura de controle e procedimentos administrativos. Desta forma, faz-se necessário refletir para o ensino superior, um estilo diferenciado de administração que compreenda a presença (o comportamento) de profissionais como sua essência.

Existe também, como decorrência da composição da universidade por grupos profissionais, uma tendência para a fragmentação. Clark (apud Baldrige, 1983) afirma que

especialistas tendem a identificarem-se com suas disciplinas, e a "profissão acadêmica" é colocada em segundo plano. Classifica a universidade não como um grupo integrado buscando objetivos comuns mas, como uma "coleção" de profissionais buscando os seus próprios objetivos.

A presença substancial de profissionais nas instituições de ensino leva à necessidade de pensar um processo decisório participativo; diferente de outras organizações onde os objetivos, por exemplo, subordinam-se aos interesses de uma pequena cúpula dirigente, inviabilizando uma autêntica participação.

A participação pode consolidar-se em elemento-chave para reduzir a fragmentação, contribuindo para formulação de políticas unificadas e para eliminar a necessidade de autoridade formal no controle do trabalho.

### **3.5- Vulnerabilidade Ambiental**

A universidade, como outras organizações, trabalha em um ambiente de tarefas determinado, que por sua vez subordina-se a um espaço ambiental mais amplo.

Estes espaços (ambientes) produzem nas organizações um conjunto de ameaças e oportunidades, traduzidas em aspectos de natureza econômica, social e política.

A universidade interage com seu ambiente social em alguma extensão, objetivando assim atenuar seu aspecto ameaçador e buscando potencializar as oportunidades oferecidas pelo ambiente em que está inserida.

Baldrige (1983) afirma que nenhuma Instituição de Ensino Superior tem completa autonomia, mas destaca que algumas, no entanto, têm consideravelmente maior liberdade de ação do que outras. Elas situam-se num contínuo de "independência" e "prisão".

A conjuntura atual tem apresentado uma tendência a uma abertura e maior interação das IES com seu ambiente. Podendo estas serem consequências das pressões externas de governos, comunidade e setor produtivo.

Baldrige (1983) sob este ponto, levantou a seguinte questão: "Que impacto tem a pressão ambiental sob o governo de Colleges e universidades? O mesmo autor respondeu que:

- quando organizações profissionais estão bem isoladas das pressões de seu ambiente externo, então a definição de valores profissionais, normas e trabalho representam a regra dominante na formação da organização;

- quando forte pressão externa é exercida, a autonomia dos profissionais acadêmicos é seriamente reduzida. Administradores e acadêmicos perdem um pouco do controle sobre currículos, objetivos e operações cotidianas da organização.

Desta forma pode-se perceber que a vulnerabilidade ambiental constitui-se em forte determinante no padrão de administração das IES. Atualmente esta vulnerabilidade está assumindo proporções jamais vistas, podendo ser chamada, segundo Ansoff (1977), da era da descontinuidade. O planejamento e a avaliação institucional, neste contexto, exercem um papel fundamental na orientação racional das atividades da instituição, prevendo as grandes tendências do macroambiente e amenizando seu impacto negativo.

#### **4- MODELOS DE GESTÃO PARA INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR**

Considerando a necessidade de análise das IES como organizações, é pertinente primeiramente a determinação de suas características como tal. No entanto, sua caracterização como organização, não basta para compreender sua dinâmica de funcionamento (tomada de decisão, planejamento, avaliações).

A apresentação dos diversos modelos de gestão (governo), sistematizados por especialistas na gestão dessas instituições, proporcionam maior clareza na compreensão desses processos.

Entre os modelos trabalhados nas IES destacam-se: o modelo burocrático, o modelo político e o modelo colegiado. Além desses modelos também foram sistematizados outros "tipos", que ilustram o cotidiano dessas organizações. Entre estes, encontram-se a "anarquia organizada" e a "garbage can" como processo de escolha resultante.

Os modelos consistem no desenvolvimento de uma sistematização de características abstraídas da realidade das instituições e exageradas para efeito de análise. Este conceito alerta para a impossibilidade de um único modelo captar todos os pontos do processo administrativo das instituições, sendo necessário o cruzamento de todos os modelos ou a análise de dimensões específicas da instituição.

Estes modelos permitem a captação de dimensões diferenciadas, que em momentos determinados se inter cruzam, gerando uma situação híbrida e não captável isoladamente por um único modelo.

#### **4.1- Modelo Burocrático**

O modelo burocrático fundamenta-se nas características do tipo ideal desenvolvido pelo sociólogo e maior intérprete da burocracia, Max Weber.

Segundo Weber (1992), a dominação legal é o fundamento da administração burocrática, onde o tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático. O autor destaca ainda que a totalidade do quadro administrativo se compõe, no tipo mais puro, de funcionários individuais, os quais:

- 1- são pessoalmente livres;
- 2- são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa dos cargos;
- 3- têm competências funcionais fixas;
- 4- o contrato é livre;
- 5- a seleção baseia-se na competência profissional;
- 6- remuneração com salários fixos pagos em dinheiro;
- 7- exercem seu cargo como profissão única ou principal;

8- têm a perspectiva de uma carreira;

9- trabalham em uma separação absoluta dos meios administrativos e sem apropriação dos cargos;

10- estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço.

A administração burocrática pura é defendida por Weber como a forma mais racional de exercer uma dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade; calculabilidade; intensidade e extensão nos serviços; aplicabilidade formalmente universal a todo tipo de tarefas e suscetibilidade técnica de perfeição para o alcance de resultados ótimos.

O autor destaca que a administração burocrática coloca-se como *sensivelmente inseparável das necessidades da administração de massa; e que sua superioridade reside fundamentalmente no saber profissional especializado.*

Weber (1992:179) explica o significado social da dominação burocrática em geral como:

"- tendência ao nivelamento no interesse da possibilidade de recrutamento universal a partir dos profissionalmente mais qualificados;

- a tendência à plutocratização no interesse de um processo muito extenso de qualificação profissional e;

- dominação da impessoalidade formalística".

O espírito normal da burocracia é resumido pelo seu aspecto formalístico e pela inclinação dos burocratas a levar a cabo suas tarefas administrativas de acordo com critérios utilitaristas.

Machado da Silva (1991) entende que a racionalidade que fundamenta as características do modelo burocrático, propõe maior previsibilidade à organização para realização de suas atividades e alcance de seus objetivos. Baldrige (1983) acrescenta ainda que a burocracia dispõe de uma estrutura hierárquica sustentada por uma cadeia formal de comando e sistemas de comunicação.

A universidade, no decorrer da história, transformou-se numa organização de massa, assumindo uma complexidade inerente a sociedade moderna. Para responder a esta nova situação, ela adotou uma forma burocrática para responder com eficiência técnica o crescimento da demanda.

Stroup (apud Baldrige, 1983) sugere que a "gerência" das IES podem ser melhor compreendidas a partir da aplicação do modelo burocrático. O autor descreve oito características presentes nas universidades as quais se enquadram nas características da burocracia, descritas por Weber:

- 1- competência como critério de nomeação;
- 2- os funcionários são nomeados e não eleitos;
- 3- salários são fixos e pagos diretamente;
- 4- a hierarquia é reconhecida e respeitada;
- 5- a carreira é exclusiva, nenhum outro trabalho é feito;
- 6- o estilo de vida dos membros da organização está centrado nela;
- 7- segurança está presente no sistema de ocupação e;
- 8- propriedade pessoal e organizacional são separadas.

Baldrige (1983) também apresenta algumas características que ilustram a proximidade da universidade de outras organizações burocráticas:

- 1- a universidade é uma organização complexa protegida pelo Estado, como muitas outras burocracias;
- 2- a universidade tem uma hierarquia formal, com cargos e um conjunto de leis que especificam a relação entre esses cargos;
- 3- há canais formais de comunicação que devem ser respeitados;
- 4- há claras relações de autoridade burocrática;
- 5- há políticas e regras formais que governam muito do trabalho da instituição, tais como regulamentos bibliotecários e regras orçamentárias;

6- a área de pessoal é constituída de um conjunto rigoroso de normas orientando a determinação de admissões, demissões e treinamento. Nesta área também são encontrados cadastramento de alunos, docentes e funcionários de acordo com normas específicas;

7- processos de tomada de decisão são utilizados mais freqüentemente por funcionários, orientando decisões de rotina dentro da estrutura formal.

A partir destas comparações entre as características do tipo ideal de burocracia e as características de organização das IES, percebe-se a pertinência do modelo burocrático para análise de uma dimensão significativa da instituição. Baldrige evidenciou com clareza as características da universidade.

No entanto, foram apontadas limitações ao modelo burocrático, no que tange a análise dos processos de decisão e para espelhar a essência das atividades acadêmicas. Entre as críticas levantadas contra o modelo burocrático, destacam-se:

1- o modelo burocrático diz muito sobre a autoridade racional-legal (poder formal), mas não sobre os tipos informais de poder fortemente presentes nas IES;

2- trabalha com base na estrutura formal da organização, e desconsidera a dinâmica que caracteriza a ação na organização;

3- a estrutura formal é descrita em um tempo particular, não sendo descrita com relação as mudanças sobre o tempo;

4- define como políticas podem ser conduzidas com maior eficiência, mas diz pouco sobre o processo crítico pelo qual políticas são estabelecidas em um primeiro momento;

5- ignora questões políticas, tais como lutas de grupos por interesses diversos dentro da universidade.

Owens (1976) argumenta ainda que "(...) as burocracias são sistemas adaptados às necessidades de organizações grandes e complexas, que trabalham com grupos numerosos de clientes, mas que ao mesmo tempo não possibilitam a avaliação dos grupos que estão fora de seu mapa organizativo".

A "estrutura informal" é de grande relevância nas decisões dentro da universidade, podendo funcionar tanto como viabilizadora quanto como inviabilizadora de políticas. A universidade é uma organização fortemente caracterizada pelo impacto de grupos informais, os quais fogem a competência do modelo descrito.

No modelo burocrático o líder é visto como um herói que se ergue na parte superior de uma complexa pirâmide de poder (Baldrige, 1983); este líder tem o papel de determinar os problemas, considerar as alternativas e fazer escolhas racionais.

A burocracia pressupõe um modelo racional de tomada de decisão na organização. Allison (1971) sistematizou este, nas seguintes etapas: definição de metas e objetivos, dispostos quanto à sua finalidade; verificação de alternativas apresentadas através de uma árvore decisória; consequências respectivas de cada alternativa apresentada e; finalmente, a escolha da melhor alternativa para fazer frente aos objetivos.

Este modelo de decisão resultante tem como pressuposto um tomador de decisão altamente racional e inteiramente comprometido com os objetivos organizacionais.

O modelo racional propõe também, como ferramenta para realizar a consecução dos objetivos, o uso de métodos de administração científica como sistemas de planejamento (tradicional), PPBS e a Administração por Objetivos (Baldrige, 1983).

Porém, o autor lembra que em IES, o poder destes *heróis* é bastante difuso, fragmentando em muitos departamentos e subdivisões. Desta forma, este líder não consegue dispor das informações para fazer escolhas ótimas, como pressupõe o modelo.

A ambigüidade nos objetivos, a vulnerabilidade ambiental, características das IES, deterioram as condições indispensáveis aos procedimentos da administração racional ou científica (Baldrige, 1983).

Além das críticas da incompatibilidade do modelo, quando considerado como orientador dos processos e não como instrumento de análise, destacam-se outras de caráter valorativo. Neste aspecto são atribuídas incompatibilidades do tipo de administração com a essência da atividade acadêmica.



Argumenta-se com frequência, nos movimentos de professores e alunos, a incompatibilidade entre valores democráticos e procedimentos burocráticos, devido ao caráter alienante da burocracia.

Diante das contradições do modelo burocrático tanto como orientador de ações quanto como instrumento de análise, outros modelos foram construídos objetivando espelhar com maior proximidade o ambiente das IES.

#### **4.2- Modelo Colegiado**

O modelo colegiado foi sugerido como uma rejeição ao modelo burocrático. Tem como conceito definidor o consenso entre seus participantes e a não subordinação ao processo hierarquizado da burocracia.

Baldrige (1983) salienta que o colegiado refere-se mais a uma prescrição utópica de universidade do que a descrição atual do governo de IES.

Os defensores do modelo colegiado advogam que a tomada de decisão acadêmica não pode ocorrer pelo processo hierárquico como em uma burocracia, devendo assim envolver a participação de toda a comunidade acadêmica, especialmente do corpo docente.

Defendendo o modelo, Millett (apud Baldrige, 1983) argumenta que a coordenação das atividades nas IES, não deve ser realizada através da estrutura de superordenação e subordinação de pessoas e grupos, mas através do consenso.

Outro argumento utilizado na defesa do modelo colegiado apóia-se na competência profissional como elemento determinante da responsabilidade na execução das atividades e na tomada de decisão.

O controle do processo decisório e a hierarquização, subordinando decisões do corpo docente, pode levar a uma deterioração do prestígio e da liberdade acadêmica como fundamental à construção do conhecimento, e assim legitima os argumentos da incompatibilidade da burocracia com o ambiente universitário.

Weber (1992), no entanto, assinala o crescimento da burocracia, quando destaca que o desaparecimento dos governos colegiados (Prússia) sucumbiram ao decisivo interesse por uma administração mais ágil e com diretrizes constantes, livres de compromissos e variações da opinião da maioria.

Os autores atuais, por sua vez, têm apresentado um descontentamento com a impessoalidade na sociedade contemporânea. As burocracias universitárias, com seus milhares de estudantes, são chamadas de multidiversidades e têm sido severamente contestada.

Wolff (1993:56) diz que a multidiversidade "(...) não revela nada da unidade do lugar, finalidades e organização política, que caracterizava as antigas universidades". Acrescenta ainda que a multidiversidade, por resultar de uma rápida mudança, tem apresentado grande incoerência entre seus novos programas de expansão e o número bastante elevado de atividades estabelecidas e tradicionais.

A defesa da universidade como um colegiado é seguida por Goodman (apud Baldrige, 1983), evidenciando a possibilidade de oferecimento de maior atenção pessoal, uma educação humanista e "relevante confrontação com a vida". Sendo assim, o autor chama a atenção para uma maior integração pessoal entre corpo docente e estudantes, cursos mais relevantes e de inovações educacionais para um diálogo existencial com os tópicos das disciplinas trabalhadas.

Baldrige (1983) resume o modelo colegiado sob três questões: o consenso na tomada de decisão; a autoridade profissional do corpo docente e; chamada para uma educação mais humana. No entanto, ele adverte que embora legítimas estas proposições, elas não refletem substancialmente a realidade das IES.

A deficiência do modelo colegiado é atribuída a desconsideração ao conflito como elemento mediador das decisões. As decisões nas IES decorrem de prolongadas lutas que nem sempre permitem um resultado consensual entre os membros. Decisões são tomadas

seguidamente num processo de exclusão de determinados grupos, o que caracteriza não uma decisão consensual mas uma decisão excludora.

#### **4.3- Modelo Político**

O modelo político negligencia a possibilidade de sucesso do ator racional no modelo burocrático, descrito por Allison (1971) como aquele capaz de detectar todas as alternativas para um problema, suas respectivas consequências e fazer a escolha ótima.

Este modelo rejeita também o consenso como fundamento das decisões na universidade; contrapondo-o com o conflito como núcleo central do processo decisório.

A universidade, de acordo com o modelo político, constitui-se numa arena política, com múltiplos e conflitivos objetivos (Cyert & March apud Rodrigues, 1984). Este conflito e a multiplicidade de interesses decorre de concepções variadas dos participantes organizacionais e de interesses também variados.

Baldrige (1983) sistematizou seis características do modelo político:

1- prevalência da inatividade na tomada de decisão.

Os participantes da organização tendem a manterem-se distantes do processo político de tomada de decisão, julgando esta atividade como não compensadora.

2 - participação fluída.

Mesmo aqueles indivíduos que participam do processo político de tomada de decisão, tendem a fazê-lo de forma descontínua. Participam de uma reunião e não estabelecem uma continuidade, inviabilizando muitas vezes suas próprias propostas e considerações.

3 - fragmentação da organização em grupos de interesses com objetivos e valores diferentes.

A diferença entre os grupos acentua-se principalmente quando aumenta a escassez de recursos.

4 - O conflito é normal.

O autor adverte que o conflito não constitui um sintoma de ruptura da comunidade acadêmica, podendo destacar-se como fator significativo de uma promoção saudável da mudança organizacional.

#### 5 - autoridade formal limitada.

A pressão política, exercida por grupos nas IES, limita a autoridade auferida pela estrutura burocrática às chefias. Desta forma, as decisões passam a não ser o simples resultados de ordens burocráticas mas a consequência de compromissos negociados entre grupos competidores.

6 - Grupos externos de interesse exercem forte influência sobre o processo político de tomada de decisão.

As decisões acadêmicas e administrativas não se limitam ao espaço do campus. As pressões dão-se através do controle formal de órgãos autorizados e também por grupos econômicos, políticos e sociais presentes na sociedade.

Baldrige (1971) salienta também que no confuso cenário organizacional da universidade, as forças políticas solapam a força da racionalidade. O autor sugere que a teoria da decisão seja pensada à luz dos processos reais de decisão, não seguindo a esquemas formalísticos.

O modelo político, sistematizado por Baldrige (1971), apresenta um conjunto de questões para entender a dinâmica do processo decisório em IES, entre as quais estão: Por que se toma determinada decisão? Que direito tem determinada pessoa ou grupo em tomar uma certa decisão? Como se desenvolvem as redes complexas de decisão?

A primeira pergunta questiona a idéia de que decisões são tomadas para resolver problemas. A segunda levanta o questionamento de pré-determinação de responsabilidade com base na estrutura hierárquica e aos demais aspectos formalísticos. Sendo a terceira questão colocada para desvendar a inter-relação entre as duas primeiras, explicando-as na sua relação causal.

Baldrige (1983) oferece o modelo político como um esquema analítico para descrever e traçar os acontecimentos políticos em torno das decisões de organizações específicas. O modelo, segundo Machado da Silva (1991), permite também a observação de padrões de interação entre indivíduos e grupos de interesse, com os padrões formais da organização.

Allison (1971) identifica no modelo de decisão política, jogos de poder, seus jogadores, as coalizões, as barganhas e compromissos e um sentimento de confusão. O administrador, neste modelo, funciona como um negociador ou mediador entre os grupos de interesse.

Baldrige (1983), ao propor o modelo político, não pretendeu substituir as interpretações dos modelos anteriores, uma vez que cada um enfoca os problemas de forma diferenciada. Destaca que quando tomados conjuntamente estes modelos podem complementarem-se.

#### **4.4- Anarquia Organizada**

O modelo anárquico foi proposto por Cohen e March (1974) para evidenciar o comportamento ilógico das IES, resultante das suas características e para possibilitar uma compreensão destas.

Para Cohen e March (apud Baldrige, 1983) as universidades são organizações confusas com pouca coordenação e integração de suas metas centrais. Cada indivíduo dentro da instituição é visto como um tomador de decisão. Professores decidem se vão ensinar, quando ensinar e o quê vão ensinar. Alunos decidem se vão aprender e o quê vão aprender. Decisões são tomadas sem um controle de suas consequências, evidenciando a falta da prática de coordenação e controle.

Os autores acrescentam ainda que neste modelo, os dirigentes são vistos como negociadores servindo primeiramente como agentes catalizadores de políticas, conduzindo as atividades de forma sutil.

A anarquia organizada tem como processo de escolha resultante a "garbage can", descrita por Cohen e March (1974) como oportunidades de escolhas, dentro da qual os participantes depositam vários problemas e soluções.

As escolhas na organização devem ser analisadas através dos problemas, eventos e sentimentos. A atenção deve ser focada no modo como o significado da escolha altera-se no decorrer do tempo. Em uma situação "garbage can", uma decisão é um resultado de disputas entre várias correntes, relativamente independentes no interior da instituição.

Segundo Cohen e March (1974) a tomada de decisão na universidade freqüentemente não consegue resolver os problemas. Durante o processo de execução, muitas decisões são alteradas devido a interpretações equivocadas de seus executores. Os problemas, segundo os autores, podem ser resolvidos, no entanto, a solução dificilmente resulta das primeiras escolhas. Isto vem a caracterizar o grau de empirismo na condução das instituições de ensino superior.

Os autores resumem o processo de escolha "garbage can", como aquele no qual problemas, soluções e participantes movem-se de uma oportunidade de escolha para outra, de uma forma tal que a natureza da escolha, o tempo e a solução do problema dependam de uma complexa rede de misturas de avaliações de escolhas em um dado tempo, a mistura de problemas que tem afetado a organização, a mistura de soluções visando estes problemas e as demandas externas dos tomadores de decisão.

Este modelo não representa, obviamente, nenhum sistema de organização real, no entanto, perpassa todas as dimensões de IES que não podem ser analisadas e compreendidas à luz dos modelos tradicionais.

## IV-PLANEJAMENTO

A universidade é uma instituição que remonta do séc. X, passando por várias transformações que se dividem em mudanças de natureza acadêmica e mudanças de natureza administrativa. No seu aspecto acadêmico, ela deixa de atender prioritariamente às necessidades da Igreja, na formação de seu corpo eclesiástico, passando a assumir atividades de pesquisa e extensão como funções principais. Ao lado do ensino, integrou novos campos de conhecimento e gerou novas especializações. No que tange aos aspectos administrativos, suas alterações deram-se, principalmente, como resultado do aumento do número de alunos e o crescimento do corpo docente, gerando, por sua vez, um aumento de seus serviços.

As universidades alteraram sua estrutura administrativa, passando de simples comunidades de professores e estudantes à grandes burocracias. As formas de admissões de professores e alunos foram alteradas; a parte física ganhou espaços especiais, com capacidade para receber grandes contingentes de estudantes. As universidades começaram a constituir-se em pequenas cidades de estudantes e professores.

O contingente de pessoas envolvidos no sistema e o volume de atividades executadas, trouxe a necessidade de uma infinidade de serviços, obrigando as universidades a desenvolverem pequenas empresas prestadoras de serviços de apoio. Nas instituições maiores encontram-se hoje unidades que prestam serviços de marcenaria, carpintaria, editoras, gráficas, restaurantes e hospedagem.

O aumento do tamanho das universidades, aliado a complexidade crescente da sociedade moderna, vem tornando cada vez mais difícil a administração das atividades do ensino superior, dificultando a coordenação das atividades acadêmicas e comprometendo, muitas vezes, a qualidade do ensino e da pesquisa.

Para enfrentar estas dificuldades na administração do ensino superior e das instituições isoladamente, os dirigentes governamentais e os reitores passaram a adotar técnicas de

administração providas do setor de produção de bens e serviços em geral. No entanto, com maior frequência, os resultados foram desastrosos, pois na maioria das situações estas técnicas não foram adaptadas à administração do ensino ou eram completamente incompatíveis. Alguns autores, no entanto, defendem que a resolução dos problemas administrativos não reside no abandono dos instrumentos e técnicas adotados anteriormente, mas na retomada destas técnicas sob a ótica das especificidades próprias das organizações acadêmicas.

Algumas experiências do ensino superior na adoção de planejamento e orçamento, buscando dar maior racionalidade às ações administrativas, têm resultado em complicadores administrativos, gerando um excesso de normas e papéis e implementando uma verdadeira disfuncionalidade burocrática.

O planejamento é um processo dinâmico, que resulta em êxito quando desenvolvido com conhecimento claro de suas etapas, análise crítica da situação e reconhecimento profundo das dimensões específicas da unidade objeto de planejamento. A natureza complexa do ensino e de suas instituições (escolas e universidades) dificultam o desenvolvimento do planejamento, mas não fazem dele uma atividade impossível de ser trabalhada. Ele pressupõem um desafio e também uma necessidade aos profissionais responsáveis pela administração do ensino e, para isso, faz-se necessário que desenvolvam um claro conhecimento dos conceitos, pressupostos e metodologias de planejamento, bem como da complexidade das instituições de ensino, ou seja, entender a universidade como organização complexa.

## **1-PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL**

Para Sanvicente e Santos (1983:16) planejar é "(...) estabelecer com antecedência as ações a serem executadas e definir as correspondentes atribuições de responsabilidade em



relação a um período futuro determinado, para que sejam alcançados satisfatoriamente os objetivos por ventura fixados para uma empresa e suas unidades".

Este conceito pressupõe a fixação de objetivos como passo inicial do processo, estabelecendo, para isso, a necessidade de identificação de oportunidades e restrições, tanto internamente como no ambiente externo à organização.

Castor e Suga (1988) identificam planejamento como um conjunto de processos, compostos por técnicas e métodos de análise, escolha de objetivos e previsão de futuro em uma dada organização. Definem também como um processo sistemático de avaliação.

Através do planejamento muitos eventos futuros indesejáveis podem ser alterados, reduzindo o desgaste organizacional e muitas vezes colocando a organização em situação vantajosa em relação à concorrência. Para Akcoff (apud Castor e Suga, 1988) a ação planejada, voltada para alterar eventos futuros indesejáveis, constitui o axioma básico do planejamento.

Dias (1982:19) escreve que existe uma confusão entre planejamento e solução de problemas; segundo o autor, "(...) planejamento pressupõe imagens de futuro e a definição de direção que a organização deve seguir no contexto deste futuro, ao passo que a solução de problemas é imediatista e visa simplesmente a corrigir discontinuidades entre a organização e seu ambiente". A habilidade na solução de problemas não pressupõe habilidade e experiência para planejar (Dias, 1982), pois o último exige uma capacidade de interpretação e reflexão aguçadas para dar respostas críticas e eficazes, face às determinações ambientais.

Os vários conceitos de planejamento identificam-no como instrumento de apoio ao processo decisório das organizações, orientando de forma racional as escolhas necessárias. Ele busca dar coerência as ações que objetivem proteger a organização das flutuações desfavoráveis, colocando-a em situação vantajosa ou segura.

Planejar implica desafios de ordens diversas; Castor e Suga (1988) advertem que estes "(...) não residem no campo eminentemente técnico, mas na passagem do campo intelectual, do terreno das idéias e dos propósitos, para a ação concreta de mudança capaz de dar

consequência as idéias e aos planos". Os autores acrescentam ainda que *o planejamento só se consolida quando é internalizado na cultura da organização*, não se contrapondo aos valores dos seus participantes e alcançando uma adequação entre os processos e os aspectos de natureza estrutural e operacional.

Dias (1982) apresenta o aspecto contínuo do planejamento como função, baseando-se para isso na premissa de que o ambiente encontra-se em mutação permanente, ponto este que vem a ligar-se a colocação de Castor & Suga (1988) de que o planejamento deva ser suficientemente flexível, para levar em conta alternativas múltiplas e permanentes.

Embora muito se tenha escrito sobre o planejamento, suas técnicas e processos, percepções equivocadas e negativas fazem parte do cotidiano das organizações. Entre estas Castor & Suga (1988) destacam:

- ao planejamento se opõe o "fazejamento";
- o planejamento é um jogo de intelectuais do qual participam outros membros da empresa;
- o planejamento é um símbolo de status empresarial;
- o planejamento é um conjunto de ritos;
- o planejamento é uma "camisa de força".

Cabe destacar, no entanto, que estas percepções equivocadas sobre o planejamento não provém de simples imaginação, mas de uma prática viciada e inerente a uma ampla gama de organizações. Carvalho (1978) aponta um conjunto de fatores que contribuíram e contribuem para esta prática viciada de planejamento:

- Inexistência de recursos humanos preparados para tomar decisões a médio e longo prazo;
- Instabilidade política gerada pelas disputas entre grupos com interesses divergentes;
- visão imediatista;
- escassa visão política dos técnicos que dominam a metodologia de planejamento;
- burocratismo nos sistemas educativos.

Estes fatores também tiveram como agravante a falsa dicotomia entre planejamento e ação planejada, proveniente da separação entre os planejadores e aqueles que executam, excluindo a responsabilidade dos primeiros com relação aos resultados.

Carvalho (1978) apontou como um momento de melhor perspectiva para o planejamento, quando os administradores começaram a dispender maiores preocupações com a operacionalização e não somente com a elaboração dos planos. O autor aponta ainda para a necessidade de realimentação das formulações teóricas do planejamento com o produto de experiências. Essa relação traduz um movimento dialético entre a teoria e a prática do planejamento, transformando-se em processo recíproco de aperfeiçoamento.

Dias (1982) sintetiza o planejamento como um processo que identifica a própria razão de ser da organização, envolvendo-a em sua totalidade; construído de forma integrada em planos, programas, projetos e funções; orientando-se para o futuro da organização, conduzindo as ações com certa flexibilidade e; finalmente, representando com preponderância muito mais uma filosofia do que uma técnica.

O'Keefe (1982) destaca duas abordagens de planejamentos a longo prazo, que vem orientando este processo nas atividades empresariais e governamentais, estas são: a abordagem incremental ou satisficing e a abordagem sistêmica ou racional-compreensiva.

### **1.1-Abordagens de Planejamento a Longo Prazo**

A evolução do planejamento acompanha a evolução da teoria administrativa e da teoria das organizações. A administração científica, com Taylor, conduziu os administradores a planejarem atividades de forma a alcançar um máximo de produtividade. Esta abordagem, segundo Thompson (1976:19), parte do princípio que "(...) os objetivos são conhecidos, as tarefas são repetitivas, o rendimento do processo de produção de algum modo desaparece e os recursos para qualidades uniformes estão disponíveis".

Fayol ampliou a atenção dos administradores para a estrutura que a organização deveria possuir para ser eficiente e definiu as funções da empresa. Esta estrutura deveria

fundamentar um plano-mestre, pelo qual se determinariam especializações, departamentalizações e controle (Thompson, 1976). Assim o planejamento, ainda trabalhado sob o enfoque do sistema fechado, receberia uma dimensão mais ampliada na organização.

Os defensores da organização como um sistema aberto, rechassaram as orientações racionais na condução da organização. A estratégia de sistema aberto, emprega um modelo de sistema natural; onde a sobrevivência do sistema provém de seus objetivos e de seus relacionamentos, os quais são estipulados por processos evolutivos (Thompson, 1976). Neste enfoque, o planejamento perde seu sentido de orientador racional das atividades, pois não existem condições racionais identificáveis.

Entre um extremo de racionalidade e irracionalidade, surge um novo enfoque, centrado tanto nos processos empresariais (sistema fechado) quanto no ambiente organizacional (sistema aberto). Simon é o grande responsável pela nova orientação, ao lado de Chester Barnard e outros. Neste enfoque, Thompson (1976:23) destaca a análise da organização a partir da sua "(...) capacidade limitada para reunir informações ou para prever as consequências das alternativas". A tomada de decisão é julgada com base na satisfação e não pela capacidade de maximização.

A partir destes enfoques, desenvolveram-se abordagens distintas de planejamento como a sistêmica, incremental e o planejamento estratégico. Estas abordagens foram experimentadas tanto na administração do Estado quanto na administração privada.

#### 1.1.1-Abordagem sistêmica x abordagem incremental

O planejamento compreensivo tem como base o modelo racional de tomada de decisão. Cintra (1977) define a dinâmica do modelo racional de tomada de decisão como, exame de um conjunto de alternativas de ação, levantamento das consequências em função dos valores do *decision-maker* e, com base na avaliação, definição (ou escolha) da

alternativa. Neste modelo, a imagem de futuro da organização é vista como um estado equilibrado e integrado, levando a estratégias conjugadas e simultâneas.

A abordagem sistêmica, também chamada compreensiva, ou racional compreensiva, segundo O'Keefe (1982:39) "(...) é caracterizada por uma busca mais extensiva de alternativas, uma tentativa de otimizar a solução selecionada e de tratar, a nível sistêmico, as necessidades do planejamento estratégico da organização". Este autor acrescenta ainda, como características, a utilização de metas múltiplas e explícitas e a procura de caminhos ótimos para maximização das decisões.

O modelo de planejamento compreensivo tem recebido críticas e questionamentos, os quais, segundo Cintra (1977), têm como foco sua justeza teórica e as possibilidades de utilidade empírica. O autor destaca as críticas de Simon e March ao modelo racional de decisão, base do planejamento compreensivo, e também as críticas de Lindblom ao ideal racional-dedutivo-compreensivo-sinótico.

Cintra (1977) também comenta que o planejamento compreensivo, principalmente em países subdesenvolvidos, tem apresentado um êxito bastante limitado e, em muitos casos, gritante fracasso.

O planejamento compreensivo, desenvolve-se sob uma visão estática da realidade, podendo ter algum êxito em ambientes pouco mutáveis e descontínuos e com alta previsibilidade. No entanto, a tendência tem apresentado um ambiente altamente turbulento, com mudanças descontínuas. A modernidade tem transformado o homem em elemento altamente instável, com exigências diversas e comportamentos significativamente heterogêneos.

Contrapondo-se a abordagem compreensiva ou sistêmica, foi desenvolvida uma nova abordagem, a incremental ou satysfacing. Esta abordagem, de acordo com O'Keefe (1982:39) é caracterizada "(...) pela busca limitada de alternativas e pelo tratamento paralelo ou setorial de aspectos parciais das necessidades do planejamento da organização". O autor evidencia ainda que o processo de elaboração de estratégias é conduzido para alcançar

soluções reativas aos problemas ao invés de agir antecipadamente frente as ameaças e oportunidades.

Lindblom (apud O'Keefe, 1982) entende a abordagem incremental como uma descrição real do planejamento e de como ele pode ser feito considerando as limitações da racionalidade, conjuntamente com a dificuldade do homem em definir problemas diante de um ambiente complexo.

O quadro a seguir apresenta uma síntese das principais diferenças entre o dois tipos de planejamento.

*Quadro 2: COMPARAÇÃO DAS DIFERENÇAS ENTRE PLANEJAMENTO SISTÊMICO E  
PLANEJAMENTO INCREMENTAL*

FATORES	TIPO DE PLANEJAMENTO	
	SISTEMÁTICO/RACIONAL COMPREENSIVO	INCREMENTAL/ SATISFYING
Suposições sobre homem	<p>A. Supõe que os indivíduos, grupos e organizações sabem quais são seus interesses e os buscam.</p> <p>B. O homem é um escolhedor racional.</p>	<p>A. Supõe que os indivíduos sabem quais interesses e os buscam: suposição atomística.</p> <p>B. O homem é tanto um influenciador social como um escolhedor racional.</p>
Suposições sobre mudança	Segue a abordagem socrático-racional - os homens são eminentemente racionais e comportamentalmente responsáveis a novas informações.	Segue a abordagem da influência social: o comportamento é regulado por normas sócio-políticas que devem mudar se o homem mudar.
Conflitos de metas	<p>A. O consenso sobre metas finais é necessário</p> <p>B. O planejamento é principalmente um processo linear - quanto mais imparcial for o planejador mais racional e "correto" ele será.</p>	<p>A. O consenso sobre metas finais não é necessário.</p> <p>O planejamento é um processo de negociação - a busca partazana de interesses resulta em decisões aceitáveis e trabalháveis.</p>
Deslocamento de metas	É provável que medidas próximas deslocarão metas finais	É provável que metas próximas sejam superenfatzadas e metas finais deixadas mal definidas.
Redução de incerteza	Ênfase na conversão de incerteza para risco através de realimentação ambiental.	Ênfase defensiva na redução de riscos individuais com atenção limitada à realimentação ambiental.
Poder	O assunto não é formalmente tratado, o que contribui para problemas de implementação.	O assunto é tratado de forma mais direta no processo de negociação.

Fonte: O'Keefe (1982: 52)

## **1.2-Abordagem Humanística de Erich Fromm**

Erich Fromm, em sua crítica a sociedade industrial, lança as bases para um planejamento que coloca o homem como elemento central. Os planejadores da era industrial esqueceram que a produtividade deveria ser um resultado e não um fim em si mesmo. Um resultado a satisfazer necessidades humanas e não a servir simples propósitos organizacionais.

O autor, no que tange aos objetivos centrais do planejamento, diz que estes têm sido voltados essencialmente para servir aos propósitos da produção, da tecnologia e da organização empresarial e dispensaram atenção aos objetivos de crescimento e desenvolvimento do homem.

O planejamento, atualmente, tem partido da errônea premissa de que os valores humanistas e as demandas da sociedade industrializada pressupõem princípios harmônicos. Fromm (1972) propõem, para atenuar a crise da sociedade moderna, um planejamento que reconheça o conflito anterior, fazendo do "sistema homem" o centro das atividades.

O autor inicia sua abordagem fazendo uma crítica a escola de relações humanas, fundada por Mayo. A crítica inicia pela pergunta que gerou o estudo de Mayo: "De que maneira podemos motivar pessoas para que produzam mais?, ou: Como se deve usar o meio - material humano - para aperfeiçoar o fim - produção? Com esta pergunta a escola das relações humanas deixa explícita sua opção pela produtividade em troca do desenvolvimento do homem. O ser é tratado como coisa, sendo considerado apenas como valor de produção. O TER sobrepõem-se sobre o SER.

A abordagem humanística busca realçar a preocupação com o crescimento do homem acima da produção, das máquinas e da organização. Neste sentido Fromm (1972) lança a pergunta: Para o que estamos planejando? Quais são os valores contemplados em nosso planejamento?

O autor adverte para a necessidade de se estar consciente das normas e valores orientadores do planejamento. Isso permite refletir sobre as responsabilidades do planejador



perante o processo e sobre os resultados. Nesta atividade não existe uma neutralidade em relação à valores, o planejador deve assumir a sua posição sobre os resultados.

Para determinar as bases do planejamento humanista, Fromm (1972) diz ser necessário definir o que é bom e o que é mau para o homem. O ser bom significa o que conduz ao desenvolvimento integral do homem, de suas capacidades e potencialidades, em síntese o que o leva a atingir sua plena maturidade.

Na abordagem humanística de Fromm, o homem é visto como um sistema que exige ser pensado em termos de processo, abandonando o tratamento tradicional em termos de causa e efeito. Sendo assim, a ciência do homem passa ser vista também como uma das ciências do planejamento.

Esta abordagem procura, fundamentalmente, colocar o planejamento nos "trilhos" do desenvolvimento integrado da sociedade. Neste desenvolvimento, a eficiência subordina-se ao "sistema homem" e não à produção. Perpassa, nessa abordagem, uma necessidade de substantividade nas ações dos planejadores, fazendo do planejamento um processo ético, sem constituir-se fim em si mesmo. Planejar passa a ser uma atividade política, por que exige responsabilidade para com o ser humano e para com toda sociedade.

A abordagem humanística de Erich Fromm aproxima-se do modelo de planejamento síntese-filosófica, sistematizado por Marvin W. Peterson, em sua análise alternativa de modelos de planejamento para o ensino superior. A síntese-filosófica introduz questões fundamentais sobre a natureza presente e futura da sociedade, do aprendizado da humanidade, de ensinamentos e conhecimentos transmitidos por intelectuais.

Embora esta abordagem não especifique em termos práticos como operacionalizá-la no cotidiano organizacional, ela pode orientar em termos de princípios a condução de processos de planejamento.

### **1.3-Planejamento Estratégico(PE) x Planejamento Tradicional(PT)**

O planejamento estratégico (PE) decorre de novas percepções sobre a relação entre organização e ambiente, considerando, principalmente, as mudanças descontínuas que clamam por formas de gestão capazes de responder com rapidez às ameaças e oportunidades.

Motta (1979) afirma que a história da administração pode ser traduzida pela crescente percepção do ambiente externo das organizações, a partir do momento em que se incorporou o enfoque sistêmico aos estudos administrativos. Segundo o autor, o enfoque de sistemas, no estudo da administração, tem trazido significativos resultados para o entendimento da interdependência e do equilíbrio organizacional. Acrescenta ainda que é com a teoria contingencial que se aponta para uma identificação e relacionamento das variáveis que causam maior impacto na organização:

A evolução do enfoque sistêmico trouxe o conceito de sistema-globalístico-contingencial, o qual "(...) busca a percepção total da interface organização-ambiente, incluindo a dimensão social, os aspectos empreendedores da organização, através de sua influência externa e, principalmente, a transitoriedade das ligações com a ambiência externa (Motta, 1979:98)".

O mundo contemporâneo, composto por constantes mudanças caracterizadas por um ritmo frenético (intensidade e velocidade), solapando as possibilidades de previsão do futuro e cobrando uma maior interdependência do planejamento com relação ao passado e a história da organização, constitui um chamamento à adoção do planejamento estratégico.

Meyer (1988:55) define planejamento estratégico como "(...) um processo continuado e adaptativo, através do qual uma organização define (e redefine) sua missão, objetivos e metas, seleciona as estratégias e meios para atingi-los, num determinado período de tempo, através da constante interação com o ambiente externo". Este conceito evidencia a necessidade de definir uma orientação central para os indivíduos na organização (missão); permitindo-lhes assim, estabelecer padrões coerentes (objetivos e metas) para selecionar as

alternativas (estratégias) a serem atingidas e; para isso, identifica como necessário um mapeamento das condições ambientais para dar consistência nas definições de ação.

Através destas questões contidas no conceito, pode-se alcançar a seguinte finalidade com a adoção do planejamento estratégico, indicada por Motta (1979) como: *garantia de um sentido adequado de direção futura, através do maior conhecimento possível de fatores externos não controláveis e de fatores internos controláveis.*

Vasconcellos Filho (1982) destaca o planejamento estratégico como central na gerência das organizações e aponta os seguintes fatores definidores do cenário atual\* :

- reduzido crescimento econômico;
- consumerismo;
- regulamentação governamental;
- elevadas taxas de inflação;
- escassez de recursos materiais;
- protecionismo internacional.

O autor acrescenta que o enfrentamento destes fatores macroambientais deverá dar-se com o planejamento estratégico, pois, somente através dele poderá obter-se maior integração com o ambiente. Vasconcellos Filho (1982) também coloca o sentido de direção à organização como função do planejamento estratégico, para alcançar maior interação ambiental.

O planejamento tradicional diferencia-se do planejamento estratégico por ter como pressuposto a organização como um sistema estático, reduzindo o planejamento a previsões com base em dados históricos e destacando essencialmente a racionalidade interna; enquanto o segundo trabalha a organização como um sistema dinâmico que interage com o ambiente,

---

\*Os fatores apresentados pelo autor como centrais na formação do cenário dos anos 80, são perfeitamente cabíveis nos anos 90; no entanto, outros fatores importantes podem ser colocados hoje, tais como: formação dos grandes blocos, uma chamada maior para o desenvolvimento sustentável. Também destacam-se mudanças radicais no cenário político como a separação da URSS e a eleição de Nelsom Mandela na África do Sul.

tendo sua sobrevivência limitada pela capacidade de perceber oportunidades e ameaças aliada a capacidade de construir estratégias adequadas a cada situação nova.

Motta (1979:100) diferencia a abordagem tradicional da estratégica, dizendo que a segunda constitui "(...) um processo contínuo e sistemático de planejamento, controle e avaliação". Além destas diferenças, uma série de outras podem ser apresentadas como:

- O planejamento tradicional é ocasional e rotativo, enquanto o planejamento estratégico é contínuo e sistemático.

- O primeiro aborda a organização como um sistema fechado, fazendo apenas análises microeconômicas; enquanto o segundo aborda a organização como um sistema aberto, realizando análises macroeconômicas.

- O primeiro apresenta como resultado um caminho único, é determinista; o segundo tem como resultado múltiplas alternativas, colocando as previsões como possibilidades sujeitas a variações.

- O planejamento tradicional fundamenta-se em dados quantitativos e históricos para elaboração do plano, reduzindo-se à análises retrospectivas; o planejamento estratégico é orientado por dados de natureza qualitativa e quantitativa, buscando avaliar o comportamento futuro das variáveis macroambientais, caracterizando-se por um caráter prospectivo.

Devido as variações constantes e as exigências de adaptação às novas demandas ambientais, são necessárias estruturas flexíveis, que permitam agilidade na tomada de decisão. A estrutura centralizada do planejamento tradicional tornou-se incompatível com essa nova demanda, a qual apresenta maior afinidade com a estrutura descentralizada do planejamento estratégico.

Autores como Bryson (1989), Baldrige (1971) e Kotler e Murphy (1981) vêm trabalhando o planejamento estratégico em organizações públicas e sem-fins-lucrativos, incluindo órgãos públicos, hospitais e universidades.

Bryson (1989) define oito passos para o desenvolvimento do planejamento estratégico em organizações públicas e sem-fins-lucrativos: o primeiro passo consiste em identificar os

mandatos da organização, para viabilizar a negociação com os principais tomadores de decisão, tanto interna quanto externamente; o segundo, constitui na clarificação da missão e dos valores da organização, requisito necessário para orientar a formulação de metas e estratégias; o terceiro e o quarto passos são a avaliação do ambiente externo e interno, identificando oportunidades e ameaças do ambiente e pontos fortes e fracos da organização; o sexto passo é a identificação das questões estratégicas com as quais a organização se defronta; o sétimo passo constitui-se na formulação de estratégias para gerenciar as questões estratégicas e, finalmente, o estabelecimento de uma visão organizacional efetiva para o futuro.

#### **1.4-Planejamento e Política**

O planejamento é prática antiga e acompanha o homem desde que ele começou a agir racionalmente. No entanto, é novo como prática sistemática na gestão pública e privada.

A crença de que o homem podia despir-se das emoções e agir de forma puramente racional foi o referencial para construção do planejamento rígido e formalístico, sem espaço para a intuição humana. Bromley e Bustelo (1982) lembram que razão e emoção coexistem numa síntese indissolúvel. Isto permite a compreensão das limitações da atividade humana e atenta também para a construção do planejamento em considerar o homem como ser completo (dotado de sentimentos e razão).

O homem é um ser político por natureza e, portanto, toda atividade humana não pode ser despida de seu caráter político. Bromley e Bustelo (1982) acreditam que existe uma íntima relação entre técnica e política no planejamento, destacando, portanto, que a oposição atribuída entre eles resulta da falta de entendimento mútuo entre os diferentes participantes no processo decisório e na suposição de que as duas partes sejam incompatíveis.

Os autores acreditam que um sistema de planejamento envolvendo técnica e política é possível, sendo necessário, para isso, ser construído em bases democráticas, evitando assim os excessos de *tecnocracia*, *totalitarismo* e *instabilidade política*. Estas têm sido

características freqüentes no planejamento, principalmente em países em desenvolvimento, onde relações patrimoniais são constantes.

Diante das atuais dificuldades no desenvolvimento da sociedade, considerando aspectos multivariados, o planejamento tem um papel político fundamental. Ele terá de apontar para uma transformação concreta da realidade, na construção de uma sociedade com oportunidades amplas para todos os cidadãos. Gross (1982) comenta que a tecnologia cresceu rapidamente impondo mudanças nos hábitos da sociedade, de forma não planejada e gerando problemas ambientais não esperados e não desejados. Sendo assim, do ponto de vista ético e político é mister que planejadores coloquem em suas pautas de discurso e prática de planejamento a sustentabilidade do desenvolvimento, ou seja, um desenvolvimento onde seus benefícios estendam-se a longo prazo e não comprometam a natureza (o ecossistema).

Estas questões, envolvendo um pensamento sustentável de desenvolvimento e uma responsabilidade política para com a transformação da crise em que está envolvida a sociedade, exige novos estilos de liderança. Gross (1982:70) afirma que "os novos ideais de poder, valores e racionalidade devem ser suficientemente idealistas para vencer a crise de sobrevivência e a de aspiração, a fragmentação da sociedade e do indivíduo".

Demo (1993) fala sobre o perigo da propensão tecnocrática manifestar-se no poder do técnico. O autor acrescenta que a tendência tecnocrática está ligada à falsa dicotomia entre teoria e prática, ou entre trabalho manual e trabalho intelectual. O planejamento, segundo Demo (1993), deve estar investido de *qualidade política*, enfatizando os conteúdos do planejamento antes de considerar os métodos.

Gross (1982) aponta para a necessidade do desenvolvimento de um estilo humanista de aprendizagem através do planejamento e uma teoria de planejamento envolvendo um amplo conhecimento da sociedade, para só assim escapar ao controle do planejamento tecnocrático.

Bustelo (1982) acrescenta ao planejamento, o conceito de viabilidade política. Segundo o autor, esta só é alcançada através da negociação franca entre os diversos participantes do

sistema tomado como unidade a ser planejada. O autor, ao apresentar as bases para o planejamento e políticas sociais, destaca alguns conceitos como: flexibilidade, participação, democracia, viabilidade política, negociação, processos não-lineares e progressividade na distribuição, os quais devem ser repetidos até a exaustão. Resume o planejamento como algo que deve continuamente ser construído e reconstruído; ou como, "*uma dialética do possível*".

Retirar o caráter político e valorativo do planejamento é condená-lo ao "engavetamento" e a continuar a improvisação na administração.

## 2-PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

As instituições de ensino superior, tanto públicas quanto privadas, estão submetidas a um amplo sistema de educação. Este, por sua vez, está condicionado por objetivos específicos de cada sociedade em cada Estado. O ensino é uma das preocupações centrais, atualmente, em quase todos os países do mundo, sendo colocado como um dos eixos para o desenvolvimento da sociedade.

A educação envolve diversos níveis como: ensino básico, técnico (ou médio) e superior. Estes níveis mantêm uma interdependência, exigindo do Estado um planejamento conjunto para impedir pontos de estrangulamento no sistema e gerando uma sinergia de esforços e resultados.

O Estado constitui-se no sujeito maior do planejamento macro da educação, devendo no entanto dar autonomia às instituições para planejar suas atividades, fornecendo-lhes as diretrizes gerais e os recursos diversos, necessários para seu desenvolvimento.

Coombs (1972) recomenda a análise histórica dos processos de planejamento para melhor compreendê-lo. Avalia sua evolução no decorrer do tempo, evidenciando as formas que assumiu em cada lugar para atender necessidades específicas. Acrescenta ainda que o

*planejamento educacional deve ser estudado de forma interdisciplinar, não se fechando à abordagens multivariadas.*

Na literatura encontra-se uma variedade de conceitos sobre planejamento educacional, contudo Sousa (1972) diz que não existe uma teoria de planejamento, mas apenas um conjunto de pressupostos regularmente sistematizados, compondo-se como referencial para ações administrativas. Dentre esses pressupostos, ou proposições, o autor destaca o planejamento como um processo contínuo e permanente; devendo ser voltado e dirigido para ação futura; supondo realimentação contínua e; visando atingir objetivos determinados.

Planejamento educacional, para Coombs (1972:60), "É, em seu sentido genérico mais amplo, a aplicação da análise sistemática e racional ao processo de desenvolvimento educacional com o objetivo de tornar a educação mais efetiva e eficiente no atendimento às necessidades e metas dos estudantes e da sociedade".

O planejamento na educação reveste-se de maior complexidade, pois segundo Sousa (1972:10), "(...) objetivos puramente educacionais não são facilmente traduzíveis em termos de ações programáveis".

O planejamento educacional enquanto elemento de estudo e enquanto prática conduzida de forma mais sistemática pelo Estado, só começa a ser conhecido a partir dos anos 50. Mas, há muito tempo, a educação já vinha recebendo um tratamento planejado, visando objetivos determinados. Os antecedentes do planejamento educacional têm como exemplo Xenofonte em Constituição de Lacedemônia, Platão em A República e o Peru com os Incas, que procuraram adaptar a educação aos objetivos da sociedade, no âmbito público e privado. Posteriormente, John Knox (séc.XVI), Diderot e Rosseau (entre os séc. XVIII e XIX) apresentaram seus planos para o desenvolvimento da sociedade via educação. A tentativa dos tempos modernos, no emprego do planejamento educacional, foi desenvolvida na ex-União Soviética (1923) e constituiu-se num plano quinquenal, que objetivava o desenvolvimento de uma nova sociedade.



Coombs (1972) levanta quatro características do planejamento educacional na maioria dos países, antes da segunda Guerra Mundial e nas gerações anteriores:

- perspectiva de curto prazo, estendendo-se somente até o planejamento do ano seguinte;
- cobria de forma fragmentada o sistema educacional, sem uma interdependência entre as partes;
- não havia integração entre os planos, as instituições determinavam o direcionamento das atividades sem estabelecer laços explícitos com as necessidades e tendências em evolução na sociedade e na economia em geral;
- era estático, reproduzindo assim um modelo de educação também estático.

A partir do anos 50, com as transformações científicas, tecnológicas, econômicas, demográficas, políticas e culturais, os sistemas educacionais foram levados a reverem seus sistemas de planejamento. Segundo Coombs (1972), no final da década de 60, houve uma multiplicação de problemas, gerando uma grave crise na educação em nível mundial. O entendimento destes problemas, para o autor, elucida algumas tarefas fundamentais ao planejamento educacional. São apontados cinco tipos de problemas:

1-Desequilíbrios prejudiciais no sistema educacional - estes desequilíbrios foram gerados por campanhas descoordenadas para expandir o ensino primário, secundário e superior. Isso fez com que fosse freqüente em alguns países, situações de escolas sem professores ou professores e alunos sem livros e escolas. Havia assim, com freqüência a falta de um componente importante, prejudicando os demais.

Outro exemplo característico de desequilíbrio dava-se (ainda ocorre) pelo investimento desconectado para expansão do ensino secundário ou para o ensino universitário, gerando duas situações: universidades ociosas, ou, ao contrário, intensificação das matrículas nas escolas secundárias com universidades sobrecarregadas com o número de candidatos maior que suas condições permitiriam atender.

2-Demanda ultrapassando a capacidade - a expansão na educação gerou uma expectativa na população e posteriormente não conseguiu atender a demanda criada.

3-Aumento da despesa muito acima da receita - com a redução das receitas com relação as despesas, três alternativas foram levantadas: reduzir os objetivos iniciais, o que seria considerado politicamente não saudável; reduzir os custos elevando-se a eficiência educacional, o que foi considerado do ponto de vista prático quase impossível e; espalhar os recursos existentes, de forma reduzida, para um número cada vez maior de alunos, embora comprometendo a qualidade e a eficiência. A última opção foi adotada com prioridade pela maioria dos países.

4-Dificuldades não-financeiras - o autor cita três tipos de problemas não-financeiros que prejudicaram o desenvolvimento da educação na década de sessenta: limitada capacidade administrativa dos sistemas educacionais para planejar e transformar planos e dinheiro nos resultados desejados; o longo tempo que se exigia para recrutar e desenvolver professorado competente para novas escolas e universidades e; limitada capacidade das empresas construtoras locais.

5-Insuficiência de emprego para os elementos preparados - a expansão progressiva do ensino de forma descoordenada com a economia, gerou um excedente de mão-de-obra e uma falta de elementos especializados em outras áreas. Isso fez com que os planejadores repensassem o ensino considerando o desenvolvimento econômico de forma a estabelecer um equilíbrio entre demanda e oferta de mão-de-obra.

6-o tipo errado de educação - a importação de modelos educacionais para os países em desenvolvimento produziu um ensino, muitas vezes, desconectado com a realidade do estudante e do mercado de trabalho em que iria atuar.

A partir do reconhecimento destes problemas, líderes educacionais e economistas desenvolveram um conjunto de pressuposições, as quais constituíram um significativo avanço no planejamento da educação:

1. O planejamento educacional deve abranger um futuro mais distante da realidade;

2o O planejamento educacional deve ser global;

3o O planejamento educacional deve ficar integrado nos planos de um desenvolvimento econômico e social mais amplo;

4o O planejamento educacional deve ser parte integral da administração do ensino;

5o O planejamento educacional deve atentar para os aspectos qualitativos do desenvolvimento educacional, não simplesmente para a expansão quantitativa.

Além destas pressuposições, Moreira (1972) comenta que o sucesso na implantação de um plano depende de três fatores: a coerência interna e externa do plano: da existência de recursos e; da eficiência da administração do sistema. Estes fatores, por sua vez, evidenciam a necessidade da criatividade dos planejadores, informações fidedignas e competência dos participantes no sistema, além da dependência dos políticos e lideranças que estão no poder quanto as decisões sobre leis e verbas para educação.

Goldemberg (1972) acrescenta ainda a necessidade de verificação da racionalidade dos processos executários, devendo esta ser assegurada, através da avaliação durante o processo de desenvolvimento do planejamento (in processo) e posterior a implantação (ex post). Segundo a autora, estas avaliações produzem informações que tornam possível reverter decisões que se tornaram obsoletas no decorrer do processo ou que estão recebendo tratamento distinto do esperado. Elas funcionam como um mecanismo regulador do sistema.

### **Planejamento do Ensino Superior**

A educação superior está colocada dentro de um sistema educacional que envolve ainda o ensino básico e o ensino médio. A sintonia no desenvolvimento destes três níveis é fundamental para o desenvolvimento de cada um em especial.

Vários países, em todo mundo, vêm apresentando sérios problemas de estrangulamento nos seus sistemas de ensino, principalmente no ensino superior dos países desenvolvidos e no ensino básico nos países em desenvolvimento.

Na Europa, com a unificação de mais de doze (12) nações, países como Portugal e Espanha, tiveram de tomar decisões urgentes para atender novas demandas ao mesmo tempo em que sofreram esvaziamentos em cursos tradicionais como Direito e Medicina. No Leste Europeu (pós-comunistas), as universidades, antes orientadas determinantemente pelas políticas do Estado, começaram a ter de responder a uma súbita abertura e ao mesmo tempo enfrentar uma recessão nos recursos econômicos, impostos pelas mudanças na economia. Na América Latina, as universidades sofrem cada vez mais a recessão econômica de seus países, que aceleram o ritmo de corte nos seus orçamentos; ao mesmo tempo em que se abrem perspectivas de atividades conjuntas entres alguns países através do Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai).

O planejamento educacional no Brasil é prática recente e constitui-se ainda em ações pouco conectadas, não-científicas e comprometidas fundamentalmente com interesses que fogem às aspirações dos participantes do sistema educacional.

Finger (1983:03) comenta que são inegáveis os benefícios que um planejamento sistemático pode trazer para a universidade e diz ainda que "(...) se a educação há de ter um real significado para o País, necessário será a aplicação de um planejamento mais científico e mais produtivo".

O Ensino Superior no Brasil, iniciado próximo da chegada da Família Real de Portugal, tem seu desenvolvimento realmente a partir de 1931. Este desenvolvimento, no entanto, resulta de interesses políticos de grupos e indivíduos distribuídos em diversas regiões do País, ao invés de um esforço planejado. As premissas pessoais nas decisões públicas, como orientação básica, foi a característica principal da administração no Brasil após sua independência, perdurando até o presente. Faoro (1975), na obra *Os Donos do Poder*, define a forma de organização característica do Brasil como *burocrático-patrimonial*, onde decisões com orientação na tradição são tomadas dentro de uma estrutura burocrática.

Os primeiros indícios de planejamento na educação superior no Brasil, deram-se a partir de 1930, no governo de Getúlio Vargas. Neste governo é instituído o Ministério da

Educação e Saúde Pública, comandado por Francisco Campos, o qual criou o Estatuto da Universidade Brasileira e o Conselho Nacional de Educação, hoje, Conselho Federal de Educação.

Em 1961, através da Lei nº 4024/61, no art. 79 é lançada uma nova determinação da forma estrutural da universidade. Este artigo foi um retrocesso na educação superior, uma vez que excluiu a exigência da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras como núcleo central para criação das universidades. O interesse no aumento quantitativa do ensino superior, para atender às necessidades de mão-de-obra especializada e pessoal para as burocracias públicas e privadas em fase de expansão, comprometeu a qualidade da educação superior, com prejuízo que se fazem sentir até hoje. Em todo o País encontram-se universidades que não dispõem das mínimas condições, tanto pedagógicas quanto materiais, para outorgar títulos de formação superior.

Na reforma de 68 rompeu-se com a concepção (ou modelo) francesa de universidade, trazida pela elite brasileira que estudava na Europa no período imperial e, adotou-se o modelo americano. É através deste modelo e sob orientação de consultores americanos que se dá a maior expansão do ensino superior entre 1968 e 1970, resultado da reforma de 68.

Foi também na reforma de 68, por meio de Decreto-Lei que o Ministério da Educação institucionalizou o planejamento em seu setor, através da Portaria Ministerial nº 103 de 11 de março de 1974 (Finger, 1983), evidenciando uma atividade que se caracterizaria mais tarde como processo implantado de cima para baixo de forma autoritária. Segundo Finger (1983) a implantação de modelos alienígenas nem sempre tem sido muito feliz, especialmente quando não adaptados convenientemente às realidades nacionais.

Garcia (1990) comenta que a incompatibilidade dos planos com a realidade leva o planejamento da educação a simplesmente justificar casuísmos que invadiram a educação a partir dos anos 60 e 70. O autor apresenta quatro características do planejamento da educação no Brasil, que caracterizaram este período:

- 1- Pouca influência do ministério da educação na formulação da política educacional

As questões mais importantes para a condução da educação são freqüentemente tomadas em instâncias outras, deixando ao Ministério da Educação apenas decisões de rotina. Sendo assim, segundo o autor, este "se transforma num ministério dócil às injunções políticas de natureza clientelista onde o tráfico de influências e os interesses menores predominam com muita freqüência" (Garcia, 1990:43).

## 2-Descontinuidades das ações

As trocas de ministros têm se caracterizado por um abandono de planos iniciados. Desta forma, esforços e recursos são desperdiçados e um clima de desconfiança generaliza-se sobre outros planos.

## 3-Redução do Planejamento a Orçamento

Segundo Garcia (1990) o planejamento, devido a sua incapacidade de dar respostas satisfatórias aos desafios do cotidiano educacional, tem gerado a concepção de que planejar é orçar.

## 4-Diminuição da capacidade do Ministério da Educação em influir nos destinos da educação

As imposições feitas pelo regime militar, descaracterizando a função do planejamento, tiraram do Ministério da Educação a capacidade de influir nas decisões estratégicas da educação.

Calazans (1990:32), diante da prática de planejamento que vem sendo desenvolvida até este momento na educação, comenta que "(...) se pretendemos mudar o planejamento da educação em tudo o que ele tem de arcaico, burocrático e ditatorial - suas concepções, forma de tratar os professores, os alunos, enfim, a escola (de cima para baixo), através de 'pacotes' e modelões empastelados -, temos de romper com as idéias (teórico-metodológicas) eivadas de antagonismos e cristalizadas no 'centralismo burocrático' que autoriza, legitima e impõem o(s) plano(s)".

### 3-PLANEJAMENTO UNIVERSITÁRIO

O desenvolvimento das IES, tanto qualitativamente quanto quantitativamente, depende não somente de ações governamentais como também da iniciativa das próprias instituições. O conjunto de normas e regulamentos, impostos pela burocracia estatal, constitui-se em empecilho forte a ação dos dirigentes educacionais, colocando assim o desafio exatamente em operar nos espaços que restam e romper com as amarras, através de resultados concretos. Hardy (1988) comenta que as universidades têm limitado suas ações principalmente à ajustamentos operacionais, sendo que seus problemas são em maior proporção de natureza estratégica. A preocupação dos dirigentes apenas com aspectos operacionais os transformam simplesmente em solucionadores de problemas, substituíveis facilmente por burocratas sem criatividade. O planejamento para as IES pode ser um instrumento útil na ocupação destes espaços e no rompimento destas barreiras. Cabe aos dirigentes educacionais optarem entre a estagnação, não adotando-o, ou pela mudança, adotando-o. Finger (1983), contrapondo-se a improvisação na administração universitária, diz que esta pode causar tantos males que todo o trabalho acadêmico pode ficar comprometido. Através do planejamento, o autor afirma ser possível dimensionar as atividades-fins e as atividades-meio de forma a não inverter a prioridade das primeiras sobre as segundas.

O planejamento, embora seja importante para a administração universitária, não é uma panacéia para todos os males e nem tão pouco a solução para problemas que estão fora de seu alcance (Meyer, 1988; Marquis, 1984). Cuevas (1984) comenta também que não existe um marco geral que defina as tarefas do planejamento universitário nem um consenso sobre sua amplitude de campo de ação ou procedimentos que devem seguir os planejadores nas suas tarefas.

No Brasil, as tentativas de planejamento universitário têm se resumido, segundo Saleme (1988), a solicitações de previsões de necessidades humanas, materiais e financeiras aos departamentos de ensino e unidades orçamentárias, para repassamento no ano seguinte.

O planejamento formal tem suas origens nas atividades de produção e muito recentemente vem sendo trabalhado em instituições de ensino superior. Suas atividades são voltadas fundamentalmente para dar maior racionalidade à tomada de decisão, no sentido de garantir maior nível de produção. Sendo assim, faz-se necessário pensá-lo de forma diferenciada em IES, uma vez que estas caracterizam-se, fundamentalmente, pela natureza de seu "produto", de cunho eminentemente intelectual. A eficiência e a eficácia, prioritárias nas demais atividades produtivas, no ensino superior devem subordinar-se a critérios outros como efetividade e relevância\*.

Além das especificidades do "produto", as IES possuem características próprias, entre as quais se destacam sua tendência mais democrática, seu caráter mais profissional, maior influência do corpo docente e dos estudantes e alto grau de inflexibilidade organizacional; seu planejamento, por sua vez, tende a ser mais informal, desarticulado e fragmentado (Cope, 1985; Kotler e Murphy, 1981; Arguin, 1986).

Como já foi apresentado anteriormente, a universidade é uma organização complexa e sobre ela perpassam um conjunto de modelos estruturais, de decisão e liderança que dificultam o exercício de qualquer atividade sistemática, mas que quando conhecidos e entendidos facilitam a implantação de atividades planejadas.

Nas universidades brasileiras, Fidelis (apud Seleme, 1988:234) destaca cinco graves problemas relacionados com a estrutura administrativa e que, conseqüentemente, dificultam a atividade de planejamento e merecem por sua vez serem objeto de estudo desse planejamento:

1- Problemas relacionados com recursos financeiros: inclui a falta de recursos financeiros, equipamentos, espaço físico e salários baixos;

2- Problemas relacionados com centralização administrativa: envolvem a falta de autonomia, excesso de burocracia, estrutura administrativa inadequada e falta de autonomia para decisões nas áreas acadêmicas, política e financeira;

---

\* Estes quatro critérios serão analisados e descritos sucintamente em outro tópico



3- Problemas relacionados com pessoal administrativo: lideranças incapazes, falta de treinamento e corpo administrativo mal preparado;

4- Problemas relacionados com corpo docente: falta de avaliação docente, desinteresse, falta de preparo e processos seletivos deficientes;

5- Problemas relacionados com o planejamento: falta de planejamento, falta de integração entre as unidades e departamentos, problemas de coordenação e desorganização administrativa.

Estes problemas citados acima e outros como o declínio das matrículas no ensino superior, principalmente nas universidades norte-americanas e essencialmente, nas universidades particulares (no caso brasileiro); o corte nos orçamentos para a educação e um conjunto de instabilidades que vêm se apresentando, têm levado muitos dirigentes educacionais a adotarem soluções administrativas como o planejamento na condução das suas atividades.

Muitos autores já vêm trabalhando o planejamento em IES e vêm desenvolvendo um conjunto diversificado de conceitos e pressupostos. Entre os conceitos de planejamento universitário pode-se destacar:

- Planejamento universitário implica a possibilidade de incorporar maiores níveis de racionalidade, previsão e orientação política às tarefas universitárias (Marquis, 1984).

- O planejamento deve ser concebido como um processo, ou seja, um conjunto de atividades permanentes para revisar sistematicamente metas, meios, predições e sistemas de avaliação e controle à luz de novos conhecimentos sobre os problemas, as mudanças e os objetivos (Prawda, 1984).

- Planejamento é um instrumento de aperfeiçoamento do processo decisório, através da previsão de inovações pedagógicas e tecnológicas susceptíveis de otimizar a gestão universitária (Arguin, 1986).

Os conceitos de planejamento universitário são válidos para qualquer organização, no entanto, o que muda é o processo de desenvolvimento. As características institucionais são os

elementos definidores do processo, são estas características que determinam como operacionalizar a participação, o grau de flexibilidade dos planos, o conflito na determinação de objetivos/metast e a avaliação dos resultados. É no processo que surgem as incompatibilidades de lideranças, de concepções, de determinação de prioridades e os entraves reais à implementação do planejamento.

### **3.1-Aspectos Processuais do Planejamento Universitário**

O planejamento como uma atividade dinâmica, que envolve a capacidade do ser humano em agir racionalmente e sensivelmente com relação a acontecimentos de natureza econômica e política, apresenta um conjunto de variáveis processuais no seu funcionamento. O entendimento destas variáveis é condição necessária para o desenvolvimento da prática do planejamento, bem como para sua continuidade e aperfeiçoamento.

Na universidade, devido a sua complexidade, as variáveis processuais do planejamento envolvem um grau maior de dificuldade, gerando, por sua vez, desafios mais fortes aos planejadores.

Marquis (1988) desenvolveu três pares de variáveis que são determinantes no sucesso do planejamento universitário: , legitimidade/consenso; racionalidade/previsão e; participação/flexibilidade.

A legitimidade e o consenso são apresentados, pelo autor, como fundamentais para os dirigentes universitários no impulsionamento das atividades de planejamento. São variáveis que exigem um revigoramento constante, podendo ser asseguradas, entre outras coisas, por uma estabilidade política que incorpore mudanças circunstanciais que venham a ocorrer. Isto, segundo o autor, requer uma visão sócio-política da universidade, pois esta convive com uma permanente disputa dos setores políticos da sociedade, caracterizando-se de acordo com Rodrigues (1984), uma arena política.

A racionalidade e a previsibilidade formam o segundo par de conceitos e são evidenciados com maior freqüência nas diversas abordagens do planejamento. A

racionalidade é destacada por Weber (apud Marquis, 1988) como elemento precioso da burocracia, uma vez que exclui o arbítrio e a subjetividade, facilitando ações reguladas de acordo com normas. No entanto, o próprio teórico da burocracia, Max Weber, advertiu quanto ao perigo do excesso no uso da burocracia e conseqüentemente de seus elementos. Na realidade, poucas situações têm uma possibilidade de previsão absoluta, solapando assim a racionalidade e comprometendo ações planejadas. Crozier (apud Marquis, 1988) aponta para a falsa idéia do alcance da melhor maneira de fazer as coisas (*the best way*) e propõe uma ação com base na incerteza. A dificuldade na previsibilidade do comportamento ambiental leva a uma redução dos períodos de extensão do planejamento e a elaboração de objetivos mais gerais e não tão detalhados. Racionalidade e previsibilidade não devem ser tratados em suas formas absolutas, primeiro porque a realidade não é tão racional como pressupõem as teorias e a realidade é muito mais dinâmica e instável do que comumente aparenta.

Embora sejam condições difíceis de serem ponderadas na atividade de planejamento, a racionalidade e a previsibilidade são condições necessárias e se justificam no planejamento universitário, uma vez que estas instituições desenvolvem suas atividades em um ambiente formado por um conjunto de variáveis incontroláveis, que geram um alto grau de imprevisibilidade. Desta forma, caberá ao planejamento *reduzir* esta imprevisibilidade e criar condições *mais* racionais para orientar o processo decisório.

O terceiro par de variáveis, levantadas pelo autor, consiste na participação e na flexibilidade. Segundo Marquis (1988) a participação dos atores, que compõem o sistema educacional, na elaboração dos planos, desenvolve um comprometimento dos mesmos com os resultados. Com isso, as responsabilidades são divididas e o sucesso fica mais próximo.

Para haver participação real, os dirigentes universitários devem estar dispostos a ceder parte de seu poder. O autor acresce também a necessidade de chamar os opositores à participarem, advertindo que participação não supõe ausência de conflito e que este é

inerente ao processo, podendo, inclusive, gerar soluções mais criativas com maior legitimidade.

O planejamento para Marquis (1988) deve também ser flexível, garantindo espaços para a avaliação constante que resguarde o *querer fazer* universitário. Somente através da flexibilidade é possível tornar o planejamento uma atividade viável numa realidade dinâmica, com mudanças frequentes na sua lógica.

A atenção dada para estas variáveis, por si só não garante o sucesso do planejamento, pois este envolve aspectos que independem da vontade dos planejadores, no entanto, já consiste em indícios de sucesso.

Prawda (1984) acrescenta ainda a mudança como variável fundamental no processo de planejamento. Destaca que é necessário colocá-la como início de um processo permanente e consistente de alcance de situações desejáveis.

Meyer (1988) comenta que o planejamento tem sido entendido nas organizações como processo de mudança, uma vez que orienta a elaboração da missão institucional, a definição de objetivos/metastas e as estratégias para alcançá-los.

Três condições necessárias para implementar uma mudança, são descritas por Prawda (1984): o *saber fazer*, o *querer fazer* e o *poder fazer*. O *saber fazer* implica conhecer e dominar a metodologia para definir em um momento dado as políticas e estratégias adequadas para implantar uma mudança. O *querer fazer* não é senão a vontade política de enfrentar os riscos associados a uma mudança e apoiar o processo da mesma. E, finalmente, o *poder fazer* depende do espaço de negociação política e econômica entre os protagonistas afetados pela mudança e quem as planeja. Estas três condições, segundo o autor, devem estar articuladas para que o planejador universitário consiga colocar a mudança em marcha; destacando que a oportunidade com que se inicia um processo de mudança depende, muitas vezes, de situações conjunturais que articulem as três condições anteriormente descritas.

A mudança, para alcançar um sucesso real, deve também ser estimulada até que possa gerir seus próprios mecanismos de sustentação e, cabe aos planejadores, aproveitar sempre as

oportunidades para iniciar os processos de mudanças, uma vez que este é fator determinante do seu desenvolvimento (Prawda, 1984).

### **3.2-Contribuições do Planejamento Universitário**

Diante do caos organizativo das IES, são inúmeras as contribuições do desenvolvimento do planejamento. O desenvolvimento do planejamento, de imediato, já poderá trazer como resultado um conhecimento da instituição, por parte de seus participantes, através da definição de sua missão. Quando devidamente integrado, em todos os centros, departamentos e cursos, ele gerará um estímulo a interdisciplinariedade, uma vez que sua realização motiva a participação de indivíduos com formações que vão da filosofia à engenharia. No entanto, as vantagens não se reduzem ao seu processo, mas se direcionam também para um melhoramento global e integrado da instituição, gerando estímulos à uma orientação administrativa mais racional de todo sistema educacional.

Um planejamento sistemático e contínuo, na universidade, atrelado ao processo decisório, permitirá aos dirigentes maior disponibilidade de tempo para tratar de questões estratégicas. O desenrolar de um processo de planejamento eliminaria de imediato um conjunto de problemas operacionais, e criaria mecanismos para resolvê-los rapidamente. Questões operacionais, geralmente, quando não tratadas tendem à produzir efeitos negativos na atividade acadêmica, mas sua resolução não significa que possa trazer contribuições significativas a estas. Sendo assim, cabe aos dirigentes desenvolverem mecanismos ágeis para resolução de problemas operacionais e concentrarem maior atenção aos problemas estratégicos. Problemas estratégicos são aqueles que quando não resolvidos poderão trazer prejuízos significativos às atividades acadêmicas, enquanto que seu tratamento adequado pode trazer melhorias significativas para a instituição como um todo.

O conhecimento tem evoluído em todos os lugares em proporções cada vez maiores e mais rápidas, exigindo das IES cada vez maior competência para absorver estes novos conhecimentos e assim desenvolver outros. Através do planejamento é possível uma

sistematização da captação destes novos conhecimentos, tornando-os acessíveis para um número maior de interessados em períodos mais curtos de tempo. Agilizar o acesso a informação e conhecimento em proporção, qualidade e tempo maiores é questão estratégica para aperfeiçoamento das atividades acadêmicas, pois propicia condições melhores de desenvolvimento do corpo docente, discente e funcionários.

Diante da escassez de recursos financeiros, materiais e humanos nas instituições de ensino\* é preciso uma distribuição equitativa diante das necessidades de cada departamento ou centro de ensino e pesquisa nas instituições. No entanto, na academia nem tudo é passível de mensuração, cabendo aos planejadores viabilizar de forma equitativa a distribuição dos recursos, levando em conta critérios de competência e esforço na utilização dos recursos em atividades de ensino e outros programas e projetos. A distribuição dos recursos, via planejamento, orientada por critérios devidamente esclarecidos à comunidade e aprovados por ela, reduz conflitos e potencializa esforços para atividades extrinsecamente acadêmicas ao invés de potencializar lutas por recursos.

Através do planejamento, desenvolvido em bases democráticas na universidade, é possível manter os espaços para as divergências intelectuais (salutares para o avanço do conhecimento), sem, no entanto, comprometer o alcance dos objetivos da instituição, uma vez que estes estarão antecipadamente e claramente definidos.

Meyer (1990), escrevendo sobre o planejamento estratégico na universidade, destaca que este pode trazer as seguintes contribuições:

1-Proporcionar melhores condições para uma análise realista da organização;

2-maior facilidade para a organização identificar os problemas críticos enfrentados e aqueles que, possivelmente, afetarão a universidade e examinar as melhores estratégias para resolvê-los;

3-facilitar a alocação de recursos entre as diversas unidades acadêmicas, com base nas prioridades estabelecidas nos planos;

---

\*Este problema afeta principalmente e com maior intensidade as IES dos países da América Latina e da África.

4-exigir a combinação de planos gerais com o orçamento, sob pena de os primeiros não terem condições de implementação.

Em síntese, com um planejamento devidamente elaborado a universidade não fica a deriva de contingências econômicas e políticas e terá consigo um instrumento que se devidamente utilizado (orientando-se pelos seus princípios básicos e as especificidades da instituição) propiciará condições racionais para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da qualidade das atividades administrativas e acadêmicas em sintonia com o contexto macroambiental em que está inserida.

### **3.3-Modelos e Abordagens de Planejamento Universitário**

Arguin (1986) afirma que o planejamento sempre existiu nas universidades desde as suas origens. Prova disso, segundo o autor, é a sobrevivência destas instituições até hoje. No entanto, como já foi destacado, o planejamento como prática sistemática e contínua é algo recente no ensino superior.

As universidades têm adotado com maior frequência o planejamento tradicional, o qual tem seu foco de atenção em problemas de natureza meramente operacionais e visualiza a universidade como um sistema fechado. Essas, e uma série de outras características fazem do planejamento tradicional incompatível com as necessidades de organizações dinâmicas e complexas. Porém, atualmente, muitos autores (Baldrige, 1971 e 1983; Kotler e Murphy, 1981; Marquis, 1988; Arguin, 1986 ) vêm trabalhando novos modelos de planejamento que já comprovaram resultados de sucesso no meio empresarial e que se caracterizam pela flexibilidade na utilização em ambientes e organizações diversas.

A adoção de novos modelos de planejamento, nas instituições de ensino superior, não representa, necessariamente, um abandono completo de práticas tradicionais de

planejamento. O aperfeiçoamento no modo de planejar é contínuo e deve ser constantemente exercitado pelos dirigentes educacionais.

Serão descritos, inicialmente, três modelos: estratégico, contextual e prospectivo. Estes modelos não se apresentam nas organizações na sua forma pura, uma vez que representam um conjunto de características sistematizadas e "exageradas" para fins de análise de processos de planejamento. Em uma dada organização é possível encontrar um planejamento com elementos do modelo tradicional e estratégico, uma vez que o último abarca o primeiro em várias dimensões complementando-o e, situações em que o modelo contextual interage com o estratégico.

Além destes três modelos serão descritas as abordagens de planejamento universitário de Peterson (1981), o qual fundamenta-se nos modelos analíticos de governo das universidades (político, colegiado, burocrático e anárquico).

### **3.3.1-Planejamento Estratégico, Contextual e Prospectivo**

#### **a-Planejamento Estratégico**

O termo estratégia tem suas origens na linguagem de guerra e consiste em definir o perfil do inimigo, analisar o campo de batalha e diante dos objetivos de destruir ou capturar o inimigo, define-se os meios e mecanismos de combate. Os ensinamentos foram repassados no planejamento organizacional e receberam uma adaptação para enfrentar a turbulência ambiental. Foi das organizações voltadas para a produção que a universidade tomou o conceito de planejamento estratégico e procurou adequá-lo para enfrentar o crescimento desorganizado e outros problemas.

Baldrige (1983) afirma que o planejamento estratégico tem como foco central o ajustamento entre as atividades da organização e as exigências do ambiente que a cerca, enfatizando sempre a flexibilidade e a resposta rápida às mudanças.



Na universidade, os problemas não se concentram em fazer planos, mas em tomar decisões críticas com sabedoria e estas são o objeto do planejamento estratégico. Em muitas organizações de ensino, planejadores têm falhado ao tentar ajustar a realidade às teorias sem se aperceberem que o racional seria interpretar a realidade e ajustar as teorias a ela.

Arguin (1986) critica o planejamento tradicional enfatizando que sua análise reduz-se a condições requeridas apenas para assegurar a eficiência, omitindo todo o aspecto dinâmico, qualitativo e criativo da direção e do processo de planejamento. Destaca assim, que o planejamento estratégico concebe a universidade como um sistema aberto e dinâmico, sensível às influências externas e internas. Este autor conceitua o planejamento estratégico como: processo de gestão que permite visualizar, de maneira integrada, o futuro das decisões institucionais, que se derivam da filosofia da instituição, de sua missão, de sua orientação, de suas metas, de seus objetivos, de seus programas, assim como determinar as estratégias a utilizar para assegurar sua implementação.

Kotler e Murphy (1981) comentam que a maioria das faculdades e universidades não orientam suas ações com base no planejamento estratégico e tendem a simplesmente fazer as mesmas coisas com maior eficiência. No entanto, a eficiência não rompe com a inércia que tem inviabilizado a universidade à atender novos desafios, colocados pela sua comunidade e pela sociedade como um todo. Os autores defendem o planejamento estratégico na universidade como um instrumento capaz de romper com essa inércia e a dar uma resposta às cobranças apresentadas pela sua comunidade quanto a melhoria das atividades administrativas e acadêmicas.

Quanto ao desenvolvimento do processo de planejamento, os autores recomendam que primeiro deve ser completado em cada nível principal da instituição; cabendo ao Reitor e aos pró-reitores desenvolver na proporção em que afeta a organização como um todo.

Embora o planejamento estratégico consista em avanço para a administração do ensino superior, Cope (1985) critica-o, por que o conceito de estratégia em universidades e faculdades tem sido conduzido sob uma perspectiva equivocada de "competição" e "vitória"

de mercado. Este autor critica ainda o planejamento estratégico por ser um conceito limitado demais para incluir as dimensões éticas e de valor da educação superior.

Segundo Meyer (1989) o planejamento estratégico em instituições universitárias apresenta algumas vantagens e desvantagens, as quais devem ser consideradas pelo administrador universitário ao adotá-lo. As vantagens são: permite condições para uma análise mais realista da organização; facilita a identificação de problemas críticos que a instituição irá enfrentar; faz com que a organização se reexamine para definir sua identidade e explicita assim seu compromisso social e econômico em determinado contexto; facilita a alocação de recursos entre as unidades e departamentos com base em prioridades previamente estabelecidas e busca viabilizar a sincronia entre planejamento e orçamento tornando o primeiro uma ação concreta.

Meyer (1989) destaca como desvantagens do planejamento estratégico na universidade: o comportamento das instituições universitárias diverge em termos de racionalidade previstos no planejamento estratégico; a universidade carece de uma liderança firme, necessária para conduzir o processo de planejamento; nas instituições universitárias dificilmente as lideranças e autoridades estão dispostas a enfrentar riscos, resistências à mudança etc, inerentes a um processo de planejamento estratégico; universidades têm objetivos vagos e ambíguos, no entanto o planejamento estratégico parte do pressuposto contrário e, por último, a frouxa articulação das estruturas das instituições universitárias dificulta a formulação de objetivos, metas e estratégias integradas.

Todos estes problemas são desafios que surgem no decorrer do processo de planejamento, mas que variam em sua proporção, existindo assim sempre a possibilidade de solução pelo planejador através de um conhecimento profundo da instituição e através da criatividade e competência na coordenação do planejamento.

### **b-Planejamento Contextual**

O modelo contextual de planejamento para o ensino superior pouco difere do modelo estratégico, pois centra-se também em escolhas estratégicas, dá relevância à aspectos internos e externos da organização e procura definir missão, objetivos e metas para orientar as estratégias de ação. Seu diferencial básico, no entanto, consiste em apontar com maior relevância aspectos inerentes à instituições acadêmicas e seus valores.

Cope (1985) escreve que o planejamento estratégico já consiste em avanço significativo em termos de administração de IES, mas que, no entanto, ele é ainda inadequado para captar a essência desta atividade. O autor segue sua argumentação colocando que o academicismo apresenta problemas e oportunidades que podem ser deturpados pelo planejamento estratégico.

O fundamento maior do planejamento contextual é incentivar percepções de valores e informações conhecidas e apreendidas de modo criativo e novo e que tenham, ao mesmo tempo, uma conformidade maior com a natureza dos objetivos da Educação Superior. Neste modelo, o contexto é apresentado como fundamental, uma vez que orienta para um pensamento estratégico em organizações complexas que operam em ambientes instáveis. A formação da organização é determinada essencialmente pelas condições propiciadas pelo contexto, sendo assim seu conhecimento torna-se fundamental para determinação da missão, objetivos e suas metas e estratégias.

Dois contextos são apresentados, o interno e o externo; ambos os contextos são tomados como ponto de referência do planejamento contextual e também pelo planejamento estratégico. É da combinação destes dois contextos que são definidas as direções estratégicas. Para Cope (1985) a direção estratégica é o resultado do planejamento contextual e conduz os comportamentos de longo alcance da instituição para um estado o melhor possível.

O modelo contextual é trabalhado pelos autores com base em dois contextos: o interno e o externo. Oliveira (1992) descreve o contexto interno como sendo as forças que estão fora da organização e o contexto interno como valores, pontos fortes, pontos fracos, histórias da

instituição, estrutura, cultura e o controle da organização. Acrescenta ainda que este modelo entrelaça o contexto interno dentro do ambiente externo.

O conceito *contextual* do modelo, reconhece que as organizações complexas são constituídas por elementos mais ou menos interdependentes que têm padrões organizacionais reunidos frouxamente e estão localizadas em sistemas abertos e dependentes do macroambiente. Em síntese, o modelo contextual refere-se, fundamentalmente, ao comportamento social e cognitivo dos indivíduos em sistemas abertos e fechados. Cope (1985) utiliza propositalmente o termo *frouxamente reunidas* para designar uma característica da universidade (características descrita no modelo anárquico) e usa o termo *instituição* ao invés de *organização* para ressaltar a flexibilidade de limites da universidade com seu ambiente. Estas duas características, já descritas no primeiro capítulo, evidenciam a preocupação do modelo contextual com as especificidades próprias de instituições de ensino superior.

No modelo contextual é também ressaltado o conceito de *escolha estratégica*, entendida como uma decisão importante que altera o relacionamento da instituição com o meio-ambiente e modifica sua posição junto a este na aquisição e exaustão de recursos.

O modelo, desenvolvido por Cope (1985), não desconsidera a cultura organizacional, pois no momento em que procura ligar "contexto" a "cultura", destaca a importância das opiniões, expectativas, crenças, atitudes e valores na definição das escolhas estratégicas. Meyer (1989) também refere-se ao exame de valores como algo fundamental a ser combinado com a escolha das oportunidades e dos pontos fortes da instituição, para viabilização do planejamento estratégico. Aqui percebe-se mais uma vez a proximidade dos dois modelos e um avanço com relação ao planejamento tradicional que desconsidera os aspectos que fogem ao conteúdo formal da organização.

O modelo contextual de organização pode ser definido como um conjunto de idéias e variáveis sobre processos de decisão estratégicas, organizados como processos mentais

substancialmente ordenados e orientados, especialmente, para instituições acadêmicas, caracterizadas por comportamentos complexos (Cope, 1985).

Este modelo pode ser estruturado em cima de cinco perguntas, que por sua vez representam uma ordem de etapas de definições do processo de planejamento.

1- Qual é a missão da instituição? Quem é servido e o que é alcançado?

2- O que está fazendo a diferença entre o sucesso e o fracasso? Quais os fatores-chaves do sucesso?

3- Considerando os fatores que fazem a diferença, o que está mudando no mercado e o que a competição está fazendo?

4- Novamente, com base nos fatores-chaves do sucesso, como a instituição está usando suas vantagens de competição?

5- O que a instituição/departamento/faculdade emprega com maior efetividade dentre suas forças atuais e como ela consegue atingir novas vantagens comparativas?

6- O que deve ser feito para usar melhor cada um dos fatores de sucesso da instituição para implementar suas estratégias?

As perguntas de 2 a 5 fundamentam a definição da missão institucional enquanto que a última pergunta já remete às estratégias a serem elaboradas para conduzir a instituição ao atendimento de seus objetivos. O modelo proposto por Cope (1985) fundamenta-se na teoria do Desenvolvimento Organizacional e reduz os problemas institucionais basicamente a problemas de relação entre grupos num ambiente amplo, composto por contextos interno e externo.

Oliveira (1990) destaca que o planejamento contextual procura identificar com clareza o "o que" e o "como" fazer, orientando a organização para as mudanças e adaptações para a direção certa sem, no entanto, descuidar-se da ênfase na eficiência operacional.

O planejamento contextual pode ser resumido como apresentando ênfase na eficiência, eficácia e efetividade; considerando o sistema como aberto e enfatizando o ambiente interno e externo; apresentando como processo e análise a prospecção e a dedução; tem amplitude de

curto, médio e longo prazo; estrutura descentralizada; dados para decisão de natureza qualitativa; finalidade evolutiva; participação integrada; considerando o meio-ambiente como influenciável; coloca a sobrevivência em questão; apresenta como resultado decisões estratégicas e; finalmente, apresenta como atitude a interatividade. (Oliveira, 1990)

### **c-Planejamento Prospectivo**

O modelo prospectivo de planejamento para o ensino superior constitui-se na determinação de um futuro desejado, indicando múltiplas possibilidades, sem no entanto levar em consideração possíveis restrições (Cuevas, 1984)

A construção de cenários futuros, desenhados para a instituição, não toma como restrição o passado e o presente, estimulando assim a criatividade dos participantes do sistema para estabelecer os meios de se alcançar este cenário.

Cuevas (1984) destaca como uma das principais vantagens do planejamento prospectivo, do ponto de vista conceitual, permitir que as IES participem, ou pelo menos possam propor, um desempenho de futuro desejado. Fregoso (1988) acrescenta que este tipo de planejamento enfatiza a inovação e a transformação e se constitui em um processo integral.

Sachs (apud Fregoso, 1988) concebe o planejamento prospectivo como uma definição de futuro desejado, sem considerar restrições do presente e do passado como primeira etapa e a escolha de uma imagem de futuro factível e mais satisfatória num segundo momento, mas já considerando as restrições. As restrições, neste enfoque conceitual, podem ser identificadas como inibidoras da criatividade dos participantes do processo de planejamento na construção de perspectivas futuras para a instituição, sendo colocadas apenas em um segundo momento.

Taborga Torrico (apud Fregoso, 1988) identifica o planejamento prospectivo na universidade como um processo racional capaz de gerar mudanças qualitativas na realidade associadas com o ideal da instituição. O mesmo autor classifica este modelo como um processo contínuo de aperfeiçoamento das funções universitárias.

Diante de tendências indesejáveis nas formações da sociedade moderna é relevante a perspectiva deste modelo, uma vez que ele rompe com o planejamento tradicional orientado simplesmente pela extrapolação de situações atuais (levando para a pura adaptação) e "joga" para a universidade o compromisso de assumir um papel ativo nas mudanças que entendem como necessárias.

Fregoso (1988) apresenta como produto do modelo prospectivo os cenários futuros para orientar as ações presentes e, enquanto processo, realizar, fundamentalmente, funções exploratórias, antecipatórias e normativas.

O planejamento prospectivo difere do planejamento tradicional por trabalhar ações presentes com vistas a construir um projeto futuro desejado e objetivando não deixar o futuro da instituição sob a sorte de determinações ambientais. Difere também por não ser determinista, não apontando simplesmente uma perspectiva, mas várias possibilidades de futuros desejáveis, as quais são construídas com base nos cenários previamente elaborados.

Fregoso (1988) indica um conjunto de etapas do modelo prospectivo de planejamento para uma universidade, descritas como:

1- Captação da realidade da instituição: identificação dos fluxos de relações da instituição em seu contexto de ação.

2- Formulação de valores: apresentar os valores contemplados nos objetivos gerais da instituição para orientar a construção do futuro desejado.

3- Diagnóstico da realidade: constitui-se na sistematização e organização da relação da organização com o seu ambiente.

4- Desenho do futuro desejado da universidade: constitui-se na identificação das aspirações da universidade e na organização dessas aspirações como um paradigma para orientar as ações do presente.

5- Analisar os meios existentes para intervir na realidade: representa a definição dos meios com base no futuro desejado e nos valores identificados.

6- Busca dos futuros factíveis: diante dos cenários construídos e dos meios disponíveis inicia-se a escolha do futuro a ser buscado como possível (viável).

7- Seleção do futuro: diante das alternativas viáveis e desejadas seleciona-se o futuro desejável.

8- Elaboração de planos e projetos: uma vez definido o futuro a ser buscado, define-se os planos e projetos para viabilizá-lo no decorrer do processo.

9- Acionamento dos planos e projetos e;

10- Avaliação

Os modelos de planejamento, para o ensino superior, apresentados são instrumentos úteis para orientar as ações na administração universitária; no entanto, não deve ser esquecido que estes modelos são construídos com base em abstrações e que em determinados momentos distanciam-se das condições reais de funcionamento das instituições onde são aplicados. A aplicação de um modelo depende, para sua eficácia, do conhecimento especializado de quem os aplica e da criatividade dos envolvidos. No ensino superior as dificuldades na aplicação de qualquer modelo de administração são mais complexas, pois seus participantes divergem significativamente quanto aos objetivos e principalmente quanto aos valores que devem orientar as ações.

A agilidade na execução de determinadas etapas do planejamento é muitas vezes comprometida e inviabilizada por contextações legítimas e ilegítimas. Isso faz com que os modelos devam ser cada vez mais discutidos e esclarecidos quanto aos seus prejuízos e benefícios e quanto aos seus pontos fortes e fracos. Homogeneizar valores, crenças, padrões e excluir os oponentes dentro da universidade para viabilizar modelos equivaleria a conduzir esta a pura mediocridade. Sendo assim, a alternativa correta constitui-se no aprimoramento dos modelos e aperfeiçoamento contínuo dos processos através da prática.



### **3.3.2-Abordagens de Planejamento Universitário de Marwin Peterson**

#### **a-Abordagem formal-racional**

Esta abordagem desenvolve uma visão racional do processo de planejamento e constitui-se em uma das abordagens mais completas e reconhecidas no ensino superior e em outros tipos de organizações.

Desenvolve-se dentro de uma sequência racional e compreensiva dos elementos do planejamento incluindo formulação da missão institucional, desenvolvimento de metas e objetivos, estabelecimento de amplos programas de estratégias de recursos, seleção de projetos e programas de ação, implementação e revisão.

A suposição básica do processo é que a missão e objetivos podem ser claramente formulados e assim guiarão as outras atividades. O controle não é visto em todas as etapas do planejamento. Ele é colocado no final, deixando assim de dar uma contribuição fundamental que é a renovação constante do processo.

Esta abordagem, por basear-se no paradigma racional, faz com que administradores e planejadores tentem prever detalhadamente as atividades de cada elemento. Aqueles que assumem esta abordagem tendem a ver a universidade como um conjunto de tarefas, processos e estruturas formalmente definidas para o qual o planejamento é aplicado.

A dinâmica do planejamento formal-racional tende a ser desenvolvida com metas centralizadas, onde as decisões são refletidas como solucionadoras de problemas. Existe um alto grau de especialização e a análise é altamente valorizada.

A vantagem apresentada por este modelo constitui-se na alta viabilidade, clareza e continuidade que ele propicia ao processo de planejamento.

As desvantagens concentram-se no fato que as universidades não são tão racionais quanto pressupõem o modelo, inviabilizando assim o desenvolvimento contínuo dos elementos do processo. A extensão dificulta a dinâmica do processo.

Outro problema, originado pela alta especialização neste processo, é a dicotomia entre planejamento e ação planejada; o que por sua vez pode gerar uma não-aceitação quase generalizada do processo.

Para finalizar, pode-se dizer que este modelo altamente racional, cria apenas mudanças incrementais e raramente fundamentais, não podendo ser receptivo o bastante para enfrentar pressões imediatas ou oportunidades que surjam no ambiente.

### **b-Abordagem do Desenvolvimento Organizacional**

Esta abordagem fundamenta-se na escola das relações humanas, baseando-se em um paradigma racional. Porém este modelo é menos sujeito à formalidade do processo em si mesmo.

Focaliza a organização como composta de indivíduos e grupos humanos cujas necessidades, habilidades, atitudes e atividades compõem os padrões sociais, culturais e de atividades da instituição em vez de estruturas e processos formais.

A abordagem busca trabalhar na ênfase aos indivíduos da organização, esperando desses uma colaboração na implementação dos projetos elaborados.

A vantagem desta abordagem focaliza-se no desencadeamento da participação e a possibilidade de mudanças na organização. Além disso, ela aponta para uma aproximação maior entre planejamento e ação planejada.

A desvantagem da abordagem decorre da ingenuidade na não-percepção do antagonismo entre grupos, os conflitos resultantes, acentuados em situações de escassez de recursos.

### **c-Abordagem Tecnocrática-Empírica**

A abordagem tecnocrática-empírica enfatiza as técnicas de planejamento não se constituindo em um modelo puro. Tende a contar com noções racionais do processo, mas as técnicas trabalham apenas com segmentos limitados do processo de planejamento.

Devido esta abordagem enfatizar técnicas empíricas supõe-se também que ela entenda as unidades básicas da universidade como recursos mensuráveis que podem ser traçados através de um conjunto claramente definido e unido de tarefas, atividades, programas, funções e resultados.

Esta abordagem também pressupõe que os planejadores são altamente especializados e que tenham conhecimentos de todas as técnicas fundamentais.

A vantagem deste modelo é apresentada pela ênfase na previsão e análise, na preparação das justificativas para os planos qualitativos e racionais, e em transmitir uma imagem de planejamento sofisticado e de maior responsabilidade. Dentre as vantagens também pode-se ressaltar a maior compreensão da instituição dada pelo modelo.

Como desvantagem deste modelo encontra-se a inabilidade freqüente dos planejadores em perceber as muitas dimensões irracionais do planejamento. Outro fator negativo constitui-se no alto custo deste tipo de planejamento, decorrente do uso especializado de técnicas sofisticadas que demandam recursos os mais diversos.

### **d-Síntese Filosófica**

A síntese filosófica enfatiza a discussão a respeito da natureza da instituição mas não é um modelo bem desenvolvido. Esta abordagem permite uma maior reflexão sobre as funções da universidade, sua missão e objetivos.

As vantagens da síntese filosófica são circunstanciais e não aparecem claramente, enquanto sua desvantagem maior estão em não apontar para mudanças fundamentais nos processos organizacionais.

### **e-Abordagem Política do Planejamento**

A abordagem política do planejamento consiste em uma síntese das abordagens tecnocrática-empírica e síntese-filosófica, não sendo ainda uma abordagem bem desenvolvida. Esta abordagem apresenta cinco estágios, descritos sucintamente como:

a)Análise do contexto social

b)Articulação de interesses

c)Formulação de políticas

d)Transformação legislativa

e)Elaboração de decretos, onde as resoluções, as pautas para os administradores que as colocam em vigor e as unidades de operação que seguem a política são preparados.

Nesta abordagem é diminuída a ênfase na missão e nas metas, acentuando-se as questões políticas relativas ao planejamento.

A abordagem política, por visualizar as unidades organizacionais como grupos de interesse (que darão origem ao conflito), orientam o processo de negociação de interesses. Sendo assim o planejador deve forjar políticas consistentes e que representem um quadro viável da missão da instituição.

Como pode-se perceber, o modelo acentua o papel da negociação, o compromisso e a formação de alianças, tendo ainda como pressuposição que o consenso é difícil.

Apresenta como vantagem a demonstração objetiva da realidade prática em que se encontram as instituições, em uma época em que os recursos estão escassos.

São apontadas como desvantagens, a possibilidade de grupos poderosos defenderem interesses políticos que não vão ao encontro das necessidades da instituição.

A falta de uma visão clara de como os processos de implementação e avaliação podem tornarem-se uma realidade de fato, presentes nesta abordagem, constitui-se em elemento complicador.

### **f-Anarquia Organizada**

A anarquia organizada é um modo de planejamento que não se baseia num processo racional, faltando nele uma orientação consensual da síntese-filosófica e o senso básico da análise política.

Ela visualiza a universidade como uma organização produtiva e também defende uma grande autonomia para suas diversas unidades especializadas. A suposição subjacente é de que os profissionais dessas unidades autônomas possuem maior habilidade em promover o progresso nas suas áreas.

Possui um senso de direção prospectivo e retrospectivo, ou seja, utiliza tanto dados históricos quanto não-históricos para tomada de decisão. Devido a autonomia das unidades as atividades podem assumir orientações diversas, fazendo com que o planejamento dependa destas orientações.

Segundo Peterson (1981) a abordagem anárquica do planejamento pode apresentar as seguintes vantagens:

a) Forte ênfase na espontaneidade, liberando a criatividade dos participantes na organização;

b) Incentivo para cada unidade realizar seu próprio planejamento e desenvolvimento. Esta vantagem está baseada no argumento de que as unidades que se relacionam a meios diferentes e de mudanças rápidas estão na melhor posição para reagir a elas;

c) Este modelo é recomendável a universidades grandes e complexas ou segmentos autônomos da universidade;

O autor, no entanto, apresenta um conjunto de desvantagens, que dificultam o seu exercício na universidade, entre as quais se destacam:

a) Não há recursos fluídos, como presume o modelo, nas universidades, aumentando assim o conflito ou disputa por recursos;

b) Muitas unidades não são de fato tão autônomas, apresentando tal aparência apenas em períodos de expansão;

c) As unidades em estado de decadência tendem a reagir a esta tendência de trabalhar as atividades na universidade.

### **g-Abordagem Radical ou Anti-Planejamento**

Os planejadores radicais rejeitam as noções de processos mais formalizados com missão e objetivos centralizados apresentados nas abordagens de planejamento formal-racional, desenvolvimento organizacional e tecnocrático-empírico.

Nesta abordagem é acentuada os equívocos dos racionalistas em trabalhar com a natureza intelectual da educação superior (síntese-filosófica), a realidade dos grupos de interesse e conflito (político) e a falta de espontaneidade e liberdade (anarquia organizada).

O anti-planejamento ou abordagem radical apelam para intuição como direcionador do processo de tomada de decisão. Eles acrescentam ainda que o planejamento na universidade resume-se num processo de racionalização de decisões tomadas previamente, sem uma orientação mais sistemática.

### **3.4-Metodologias de Planejamento Universitário**

Os vários modelos de planejamento encontrados na literatura, apresentam etapas correspondentes. O planejamento estratégico, o qual tem sido estudado como suporte na administração de instituições sem-fins-lucrativos como hospitais e universidades, abarca a essência das etapas dos diversos modelos de planejamento para o ensino superior. Cuevas (1984) afirma que as atividades desenvolvidas dentro do planejamento não têm todas o mesmo alcance, não se dirigem para os mesmos objetivos e que tampouco sua metodologia pode ser semelhante em todas as circunstâncias. Desta forma, serão apresentados etapas de planejamento que possam ser tomadas como orientação básica na construção do modelo integrado de avaliação e planejamento universitário.

Cuevas (1984) apresenta seis dimensões do planejamento universitário:

1- Dimensão Normativa: constitui-se da apresentação de políticas gerais da instituição em termos de objetivos e normas jurídicas. São a expressão dos fins da instituição para cada função e manifestam o desejo da comunidade, servindo como orientação básica das ações.

2- Dimensão Diagnóstico: contempla a análise e considerações que refletem o estado das funções ou atividades e os condicionantes existentes.

3- Dimensão de estratégias e metas: aqui são explicitados os diversos caminhos de acesso num período determinado, como produto de interação entre as políticas gerais e o diagnóstico.

4- Dimensão de Programação: nesta dimensão são fixados os métodos e procedimentos para o cumprimento das metas.

5- Dimensão de Implantação e Desenvolvimento: é a etapa em que se põe em marcha as atividades programadas.

6- Dimensão de Avaliação: é o processo de análise das atividades desenvolvidas e de elaboração dos julgamentos que permitem introduzir as correções necessárias.

Através do desenvolvimento destas dimensões, o autor afirma ser possível concretizar a trilogia de planejamento-produção-avaliação, rompendo com a falsa dicotomia entre planejamento e ação planejada\*, e introduzir diversos níveis de participação em seu desenho e execução, descaracterizando assim a idéia tradicional de consultas em planos já elaborados e envolvendo a tarefa de planejamento com cada atividade universitária.

Percebe-se, na proposta de dimensionamento do planejamento pelo autor, uma preocupação com os fins últimos da educação e com o impacto direto das atividades planejadas nos programas acadêmicos, o que neste caso justifica o esforço dispendido para planejar.

Prawda (1984) propõe uma metodologia geral de planejamento, a qual se constitui de cinco passos:

---

\* CASTOR & SUGA (1988) no Artigo: Planejamento e Ação Planejada: o difícil binômio; explicitam os equívocos do pensar e agir no planejamento como pólos distintos e apresentam os prejuízos para o planejamento.

1- Elaboração de um diagnóstico do presente, objetivando a identificação de causas e efeitos dos acertos e problemas do sistema de educação. Corresponde a um diagnóstico da realidade, composto pelas suas relações causais.

2- Elaboração de cenários para se ter uma idéia da situação do futuro. Prawda (1984) destaca que estes cenários podem ser construídos com base na extrapolação de dados tendenciais da realidade como também, projetos futuros que descartem as restrições e tendências da realidade vigente.

3- Definição dos fins (objetivos e metas) associados a cada um dos cenários construídos. Para o autor, os objetivos correspondem a definição operativa das características de um cenário, enquanto as metas são objetivos quantificados no tempo e no espaço. As metas podem ser fixadas a curto, médio e longo prazo.

4- Definição dos meios (políticas, estratégias, programas, táticas, ações e orçamentação) que supostamente conduzirão o sistema do seu estado presente para o cenário escolhido.

5- Elaboração de mecanismos de avaliação e controle: estes visam medir a performance do desenvolvimento permanente dos programas, comparando-os com os resultados planejados ou esperados.

As etapas propostas por Prawda (1984) aproximam-se das dimensões apresentadas por Cuevas (1984), diferenciando-se basicamente com relação ao seu ordenamento.

Outra metodologia de planejamento universitário que vem recebendo destaque na literatura especializada é o trabalho de Arguin (1986). Seu trabalho toma como referência o planejamento estratégico e está baseado nos processos de planejamento das universidades do Quebec. O autor define cinco etapas, que também correspondem em parte a metodologia descrita por Cuevas (1984) e Prawda (1984).

#### 1- Formulação da filosofia e das orientações da instituição

A filosofia se traduz de maneira mais formal na missão, nos objetivos e nos fins de cada instituição. Esta divide-se em: missão da instituição, metas e objetivos institucionais.



## **2- Análise do Meio Externo**

A análise externa, segundo o autor, deve basear-se nas variáveis econômicas, sociais e políticas; implicando a identificação das forças e das tendências que podem afetar a universidade em um futuro mais ou menos distante.

## **3- Análise do Meio Interno**

A análise interna consiste no conhecimento da instituição, o estudo e análise da qualidade de seus pontos fortes e de suas debilidades, condição necessária para se determinar os novos projetos. Apresenta os seguintes pontos a serem analisados: ensino universitário e pesquisa, corpo docente, corpo discente, infraestrutura acadêmica e, imagem e clima institucional.

## **4- Integração dos elementos do meio ambiente externo com os do meio ambiente interno**

Esta etapa consiste em combinar os pontos fortes da organização com as oportunidades oferecidas no ambiente externo, bem como estabelecer mecanismos de superação das debilidades internas e defesa das ameaças ambientais.

## **5- Exigências do Planejamento Estratégico**

Arguin (1986) quanto a este último aspecto comenta que um plano institucional não pode ser verdadeiramente eficaz se as unidades acadêmicas não procederem a um planejamento e a uma avaliação de seus próprios programas.

Prawda (1984) levanta um ponto polêmico a ser tratado que dificilmente é analisado pelos teóricos do planejamento e que, quando do desenvolvimento de um processo, tende a ser o problema central. Este problema é a definição dos fins do planejamento, pois, segundo o autor, envolve vários problemas técnicos e éticos, os quais podem ser sintetizados da seguinte forma:

Como se definem os conteúdos dos fins que se perseguem?

Que critérios morais devem orientar o estabelecimento de objetivos e metas e a seleção dos meios para alcançá-los?

Qual a possibilidade de se cometer erros ao decidir as ações?

Que garantia se tem de que os objetivos e metas que foram selecionados sejam autenticamente representativas do sentimento da comunidade universitária?

Sendo assim, Prawda (1984) sintetiza os problemas éticos em três aspectos:

- O primeiro problema do planejamento consiste em determinar os princípios morais universais que regem as ações dos indivíduos na sociedade. Deverá ser através destes princípios a determinação do comportamento moral dos indivíduos no planejamento no interior da instituição.

- O segundo problema ético, que atinge o planejamento, é a possibilidade de vir a atuar contra os interesses de uma parte da sociedade, seja intencionalmente ou por erro. A determinação de prioridades de pesquisa, para conduzir a instituição para uma performance melhor do ponto de vista gerencial, pode ir de encontro com os objetivos da sociedade em termos de desenvolvimento do ensino. Sendo assim, a determinação dos caminhos poderá ter como referencial as demandas maiores da população como um todo e não de segmentos específicos. Segundo Prawda (1984) um dos principais motivos de erros na escolha de alternativas de ações, resulta da impossibilidade de conhecer todas as alternativas e suas conseqüências.

- O terceiro problema ético levantado por Prawda (1984) é representado pelo freqüente distanciamento dos afetados pelo planejamento na definição dos objetivos norteadores das ações a serem desenvolvidas. A formação diferenciada dos indivíduos afetados e dos formuladores dos objetivos dificulta uma interpretação correta dos sentimentos dos primeiros com relação aos que eles esperam do planejamento, sendo assim, mesmo buscando refletir os objetivos dos afetados direta ou indiretamente, ocorre percepções dessintonizadas resultantes da heterogeneidade de formações.

A resolução deste problema deve seguir o caminho de um aprofundamento dialógico entre os que planejam e os afetados com o planejamento, procurando assim reduzir os desentendimentos e incompreensões.

Estes aspectos traduzem a essência da polêmica sobre a ética no planejamento e a concretização da superação destes problemas só pode ser visualizada no decorrer de um processo real com atores reais.

#### **4-PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL**

O desenvolvimento de processos sistemáticos de gestão de IES, para alcançar resultados concretos e perceptíveis pela comunidade acadêmica, exige um claro conhecimento da instituição e um envolvimento substancial de toda a comunidade nas diversas etapas dos processos.

O envolvimento dá-se com base em questões de natureza individual e com base em aspectos de natureza organizacional. Ou seja, a tomada de decisão na universidade está sujeita a uma série de aspectos que podem referir-se à personalidade, motivação, formação, conhecimento de normas, por parte de cada indivíduo; bem como aspectos relacionados as instância de tomada de decisão existentes na instituição, o tamanho, a natureza jurídica, as características dos dirigentes e uma infinidade de outras características do âmbito organizacional. Considerando-se a complexidade na definição do envolvimento dos indivíduos nos processos organizacionais, torna-se atrativo colocar conjuntamente dois processos amplos que ampliam as justificativas de participação e, os quais, têm como pressupostos, para sua implementação, etapas equivalentes.

Para realização de um planejamento institucional bem como para elaboração de uma avaliação institucional, o reconhecimento da cultura da instituição é fundamental. Ambos são processos que "mexem" com valores e com a percepção e ambos estão sujeitos a retaliações

*por fomentar a crítica as formas equivocadas e tradicionais de fazer as coisa, propondo novas formas de fazê-las. Ambos partem, necessariamente da missão da instituição e ambos colocam como fundamental a necessidade de um claro entendimento dos objetivos.*

Para finalizar, planejamento e avaliação se complementam durante o processo, possibilitando bases mais racionais para a tomada de decisão, com informações legitimadas pela comunidade acadêmica e com propostas mais efetivas quanto às expectativas da sociedade. O planejamento torna-se mais completo através das informações levantadas nas avaliações, complementando a análise interna e externa do ambiente; enquanto que a avaliação ganha maior respaldo e torna-se mais atrativa para a participação da comunidade devido ao engajamento de seus resultados na elaboração de metas e estratégias, para fazer frente aos problemas.

## V-AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

A avaliação é um conceito complexo e suscita interpretações diversas, podendo referir-se à indivíduos, organizações, grupos, relações sociais e relações de trabalho. Na educação, por exemplo, vários são os tipos de avaliações que podem ser desenvolvidas: avaliações de ensino/aprendizagem, avaliações de currículos, avaliações de alunos e professores, avaliação de instituição etc. É um conceito que "circula" em diversas áreas e recebe operacionalizações múltiplas.

Na educação, em função da falta freqüente de explicitação quanto ao que se está avaliando, tem ocorrido um diálogo dessintonizado e ininteligível; contudo pode-se perceber que os debates centram-se, fundamentalmente, no processo de ensino/aprendizagem.

O aumento da demanda por educação, em todos os países, gerou um crescimento nas instituições de ensino e um acúmulo de problemas administrativos e conseqüentemente acadêmicos. Estas instituições começaram a apresentar dificuldades para atender à nova demanda com qualidade adequada e, ao mesmo tempo, encontraram dificuldades para desenvolver mecanismos solucionadores destes problemas. Sendo assim, com as pressões colocando em cheque o prestígio de instituições reconhecidas, iniciaram-se processos de avaliação no nível institucional, de caráter sistemático e contínuo. Introduziu-se com isso, na educação, uma nova modalidade de avaliação: *a avaliação institucional*.

A avaliação institucional, como o próprio nome indica, é uma avaliação da instituição envolvendo seus aspectos dinâmicos (processos) e formais. Objetiva aperfeiçoar as condições de tomada de decisão, colocando informações adequadas para solucionar problemas críticos que envolvam o desenvolvimento e até a sobrevivência da instituição. Pode abranger aspectos objetivos e subjetivos, consensuais ou não consensuais e pode também abranger diversos níveis de profundidade.

Na administração universitária existe ainda uma confusão entre os conceitos de avaliação institucional, pesquisa institucional e sistema de informações. Os últimos constituem-se em instrumentos, que podem ser tomados como suporte na avaliação institucional ou ao tomador de decisão unicamente; enquanto o primeiro é um processo que produz um resultado em seu próprio desenvolvimento, contribuindo de imediato com a qualidade das atividades administrativas e acadêmicas.

A avaliação de desempenho é uma atividade já praticada em outros tipos de instituições e agora vem recebendo destaque na universidade. A análise da sua origem e sua transposição para organizações de ensino superior constitui-se em um dos elementos a serem desenvolvidos neste trabalho.

## **1-AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EM ORGANIZAÇÕES COMPLEXAS**

Como é sabido, a administração universitária tem buscado na administração de empresas algumas soluções administrativas para atender problemas emergentes na história moderna. A avaliação institucional não foi diferente, e quando da sua introdução na administração de instituições de ensino, muitos aspectos foram fundamentados na administração empresarial.

Foi na transposição direta de métodos de avaliação empresarial para a área educacional que surgiram os grandes problemas e se originaram as primeiras rejeições, pois não foram consideradas as especificidades das instituições de ensino como organizações complexas, sobrepondo uma racionalidade divergente da essência da atividade acadêmica. Sendo assim, acirrou-se o conflito entre burocratas e profissionais.

As organizações complexas, como entidades utilitárias, estão sendo constantemente avaliadas pelos elementos que compõem seu ambiente operacional e pelos seus próprios membros. Thompson (1976) define duas variantes básicas para a avaliação da ação e prontidão para agir da empresa: *padrões de desejabilidade e relações de causa e efeito*. O

autor, no entanto, atenta para o fato de que "(...) não há nada de automático em relação a padrões de desejabilidade e nem sempre é fácil conhecer os efeitos" (Thompson, 1976:106).

Partindo das duas variantes, o autor constrói um quadro onde apresenta quatro situações e tipos de avaliações; as quais remetem a diferentes espécies de técnicas de avaliação:

- padrões de desejabilidade *cristalizados* com convicções quanto ao conhecimento de causa e efeito *completos* => avaliação abordada pela *maximização* (teste de eficiência);
- padrões de desejabilidade *cristalizados* com convicções quanto ao conhecimento de causa e efeito *incompletos* => avaliação abordada pelo alcance de um *estado de coisa desejado* (teste instrumental);
- padrões de desejabilidade *ambíguos* com convicções quanto ao conhecimento de causa e efeito *completo* => avaliação abordada a partir de *grupos de referência* (sociais);
- padrões de desejabilidade *ambíguos* com convicções quanto ao conhecimento de causa e efeito *incompleto* => avaliação abordada a partir de grupos de referência (sociais);

Thompson (1976) considerando as situações de avaliação que as organizações complexas têm de enfrentar e os gêneros de avaliação empregados apresenta as seguintes proposições:

- 1- Sob normas de racionalidade, os assessores preferem os testes de eficiência aos testes instrumentais, e os testes instrumentais aos testes sociais;
- 2- Ao nível institucional as empresas sujeitas a normas de racionalidade medem sua aptidão para o futuro em termos de satisfação;
  - 2.1. Sob normas de racionalidade, as empresas que enfrentam ambientes operacionais relativamente estáveis procuram demonstrar aptidão para ação futura demonstrando aperfeiçoamento histórico,
  - 2.2. Sob normas de racionalidade, as empresas que enfrentam ambientes operacionais dinâmicos procuram sair-se favoravelmente em relação a empresas comparáveis,
- 3- Quando a empresa não tem esperança de mostrar aperfeiçoamento em todas as dimensões relevantes, procura manter-se constante em algumas e apresentar um

aperfeiçoamento naquelas de interesse aos elementos do ambiente operacional aos quais ela é mais dependente;

4- Sob normas de racionalidade, as empresas complexas estão mais alertas e fazem questão de sair-se bem nos critérios mais visíveis a elementos importantes do ambiente operacional;

5- Quando as empresas acham difícil progredir à base de critérios intrínsecos, procuram medidas extrínsecas de aptidão para o futuro;

5.1. Quando falta aos elementos do ambiente de operar capacidade técnica para avaliar desempenho, as empresas procuram medidas extrínsecas de aptidão para ação futura,

5.2. Julgando incompletos os conhecimentos de causa e efeito, as empresas procuram medidas extrínsecas de aptidão para a ação futura.

6- Quando as tecnologias são instrumentalmente aperfeiçoadas e os ambientes operacionais são estáveis ou bem amortecidos, nas empresas sob normas de racionalidade os componentes são medidos em termos de eficiência (passada);

7- Quando os ambientes operacionais são relativamente estáveis ou bem amortecidos e o conhecimento de causa e efeito considerado razoavelmente completo, as empresas sob normas de racionalidade procuram responder pela interdependência e avaliar cada unidade em termos de eficiência;

8- Quando sabem que o conhecimento das relações de causa e efeito é incompleto, as empresas sob normas de racionalidade avaliam as unidades componentes em termos de racionalidade empresarial (ao invés de técnicas);

8.1. Quando a interdependência é controlada por regulamentos, as unidades são medidas em termos de aderência ou desvio dos regulamentos,

8.2. Quando a interdependência é controlada por programação, as unidades são medidas em termos de preenchimento de quotas,

8.3. Quando a interdependência é controlada por ajuste mútuo, as unidades são medidas em termos da confiança expressa nelas por unidades coordenadas.

9- Quando as unidades que operam tecnologias imperfeitas são condicionalmente autônomas, são medidas por padrões extrínsecos;



10- Como a situação da empresa com respeito aos ambiente operacional flutua, a empresa ajusta os pesos relativos dos critérios múltiplos pelos quais ela avalia as unidades componentes.

As avaliações realizadas pelas organizações complexas dirigem-se no sentido de maximizar o poder de barganha da organização em seu ambiente operacional.

Na literatura são apresentados dois modelos de eficácia organizacional, o modelo de objetivos e o modelo de aquisição de recursos, onde o primeiro fundamenta-se na estratégia de sistema fechado e o segundo na estratégia de sistema aberto. Thompson (1976), ao trabalhar a avaliação em organizações complexas, parte do modelo de aquisição de recursos e procura definir o comportamento da organização em termos de maximização de seu poder de barganha no ambiente operacional e não em termos de eficiência.

Considerando os dois modelos de eficácia organizacional, destacando seus pontos positivos e negativos, Machado da Silva (1978) construiu um modelo de eficácia para universidades. O autor parte do nível organizacional de análise e fundamenta-se tanto na estratégia de sistema fechado como de sistema aberto. Para o autor, nenhuma das abordagens está completamente errada, mas ambas possuem vantagens e desvantagens que devem ser consideradas.

Concordando com outros autores como Blau (1978), Cameron (1978), Machado da Silva (1978) avalia a universidade como as demais organizações, refletindo sua eficácia reduzindo à aspectos estruturais. Desconsideram as especificidades da atividade acadêmica e o conteúdo político, significativamente presente em instituições de ensino superior.

A avaliação institucional tem sido reduzida a avaliação da eficácia e eficiência organizacional (Thompson, 1976; Machado da Silva, 1978; Cameron, 1978), desconsiderando as dimensões substantivas da administração da educação, descritas por Sander (1982) como a efetividade e a relevância. Leitão (1987:55) comenta que "(...) não tem faltado propostas quanto a utilização de indicadores extraídos da análise organizacional para avaliar o desempenho da universidade (...)". O autor critica a avaliação de desempenho

na universidade e argumenta que não existe consenso na educação quanto a utilização de indicadores de eficiência e eficácia.

Leitão (1987) afirma ainda que as características da universidade e seus objetivos impedem que o desempenho dessas instituições sejam avaliados pelos padrões utilizados para as demais instituições públicas e privadas. Destaca que, características como a autonomia, que dificultam a avaliação como controle, é uma premissa fundamental a atividade acadêmica.

Além destas dificuldades, o autor acrescenta como agravante da avaliação no caso brasileiro, os aspectos culturais da administração universitária como: não valorização da habilidade para administrar; nomeações dos dirigentes a partir de sua competência como especialista, associado fortemente a critérios políticos; temporaneidade do mandato, caracterizando assim, a administração como de tipo *amadorístico*.

Besse (apud Leitão, 1987) apresenta quatro aspectos que inviabilizam a utilização de modelos de eficiência da iniciativa privada em instituições de ensino superior:

- 1-fraco controle das atividades acadêmicas;
- 2-dificuldade em recrutar os melhores profissionais;
- 3-o desempenho em termos de lucro não pode ser calculado por dólar investido, mas geralmente procura-se medir a eliminação de déficits;
- 4-seus critérios para dispêndio de capital são completamente diferentes das empresas privadas.

Este autor comenta ainda que não há nenhuma adequação entre os métodos de controle na universidades que sejam consistentes com os valores acadêmicos de ideais de liberdade e a missão de gerir e transmitir conhecimento.

Segundo Leitão (1987), a maioria dos modelos de eficiência e eficácia foram elaborados para organizações burocráticas, as quais dispõem do lucro como denominador comum, permitindo assim a existência de um princípio comum para avaliação, de aceitação generalizada, que consiste na observância da racionalidade na condução das atividades.

Contrapondo-se a lógica da racionalidade formal, Bailey (apud Leitão, 1987) propõe as abordagens de natureza política e psicossocial como mais adequadas à universidade.

As críticas a avaliação desenvolvidas por Leitão (1987) são pertinentes, no entanto restringem-se a avaliação de desempenho e se limitam aos modelos e indicadores para avaliação. O autor não analisa a avaliação como um processo a ser construído no cotidiano das instituições de ensino e apresenta suas restrições fundamentando-se, somente, em modelos estruturais (político, colegiado, burocrático e anárquico) e a modelos de eficiência e eficácia.

A avaliação institucional extrapola a avaliação da eficácia e eficiência, procurando abordar também aspectos substantivos e não mensuráveis como a efetividade e a relevância. Não se reduz a um mecanismo de controle como na análise organizacional e busca uma compatibilidade com valores acadêmicos.

## 2- AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA UNIVERSIDADE

Apesar das críticas levantadas contra a avaliação institucional na universidade, quanto a possibilidade de consenso nos indicadores, ela consiste numa tendência em todos os continentes. Durham (1990) afirma que a avaliação é um fenômeno mundial e descreve uma diversidade de processos em andamento na Alemanha, Bélgica, Holanda e Inglaterra. São experiências que tomam referenciais teórico-metodológicos diversos, produzindo contribuições também diversas.

A avaliação do ensino superior pode dar-se em três níveis: avaliação do sistema de ensino, avaliação da instituição e avaliação de programas e projetos acadêmicos. Existe, obviamente, uma forte relação entre estes níveis, no entanto seu desenvolvimento pode dar-se de forma interdependente. A não iniciativa do Estado em avaliar o ensino superior, mas tendo uma contrapartida de iniciativa de avaliação das próprias instituições, pode incentivar a

iniciativa do primeiro em iniciá-la também. O Estado pode assumir diversos papéis em termos de avaliação, os quais, podem ter um caráter tanto positivo quanto negativo. A relação do Estado no processo de avaliação do ensino superior é importante para apontar as possibilidades do seu desenvolvimento.

A avaliação, assim como o planejamento, não é uma técnica mas um processo que possui um aspecto dinâmico, construído com base em valores e princípios (implícitos ou explícitos), e uma parte metodológica, que também respeita os valores definidos em um primeiro momento. A definição de indicadores, objetivos e tratamento dos resultados pode assumir princípios diversos e receber também contornos variados. Explicitar valores e princípios orientadores do processo é tarefa anterior e necessária na sistematização da avaliação.

Neste trabalho será discutido, fundamentalmente, o nível institucional de avaliação, envolvendo aspectos do nível do sistema de ensino superior e do nível de avaliação de programas e projetos acadêmicos. Sendo assim, serão apresentados a seguir três tópicos: a) níveis de avaliação do ensino superior, especificando cada um e aprofundando o nível institucional; b) o papel do Estado no processo de avaliação institucional; c) modelos e indicadores de avaliação institucional na universidade.

Partindo destes aspectos e considerando que a avaliação institucional deve modelar-se respeitando as especificidades do sistema de educação do país e das instituições isoladamente, discutir-se-á, posteriormente, a avaliação no contexto do Ensino Superior brasileiro.

## **2.1- NÍVEIS DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR E OS CONCEITOS DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA UNIVERSIDADE**

Como já foi dito antes, a avaliação pode dar-se em três níveis principais: sistema, instituição e programas/projetos. Existe uma subordinação entre estes níveis, ao mesmo tempo em que há uma interdependência. O controle na educação superior, como descreveu Cohen e March (1974), é fraco e a coordenação das atividades é pouco articulada. As

iniciativas respondem raramente a ações sistemáticas e coordenadas pelos gestores, mas são fruto de esforços individuais. Sendo assim, é difícil visualizar a integração da avaliação nestes três níveis, mas como atividades que tendem a duplicar esforços e se chocarem, muitas vezes, nos objetivos e nos propósitos.

Cada nível ou unidade de análise da avaliação implica em níveis diferentes de profundidade, amplitude e complexidade. Isto significa dizer que, os resultados da avaliação podem ter também maior ou menor profundidade, contestando o seu uso imediato para julgamentos condenatórios ou abonatórios, conduzindo a avaliação para uma orientação mais de apoio a gestão do que de juiz.

A avaliação de programas e análises individuais têm sido tradicionalmente mais geral, uma vez que usam critérios comuns e procedimentos e instrumentos padronizados para valorar, a grosso modo, os efeitos sobre os grupos e indivíduos. Este tipo de avaliação tem recebido a contribuição de tecnologias modernas, tornando-as mais confiáveis e objetivas. Este nível constitui a base para a inovação, o melhoramento da qualidade e o aperfeiçoamento e alcance da excelência (CONAEVA, 1990).

A avaliação no nível institucional pode ser responsável pelo estímulo à avaliação neste nível e orientar as áreas em que se faz mais necessário, possibilitando assim um apoio ao seu desenvolvimento.

Nas avaliações no nível institucional são realizadas indagações sobre as demandas sociais e condições gerais sobre as quais opera a instituição; investigações sobre as características e necessidades de funcionamento de cada programa e se realizam comparações sobre os resultados obtidos em todos os programas e funções institucionais. As informações resultantes, deste nível de avaliação, são a base das reformas estruturais da instituição (CONAEVA, 1990).

Este nível é o mais importante em termos de gestão da instituição, pois ele possibilita o aperfeiçoamento do processo decisório, orientando as atividades de apoio à área acadêmica e apontando o caminho para definição das questões estratégicas no planejamento da instituição.

Junto com o planejamento, a avaliação institucional constitui-se no cerne da gestão universitária.

A avaliação do sistema define questões relativas às demandas e condições gerais sobre as quais opera o setor de educação superior, determinando as necessidades e características de operação das instituições e compara os resultados obtidos por cada uma delas. Os resultados obtidos neste nível devem constituir a base para definições das políticas de desenvolvimento da educação superior (CONAEVA, 1990).

Juliato (1987) apresenta algumas razões que têm conduzido a implantação de avaliações sistemáticas no ensino superior: o crescimento e a crescente complexidade; os crescentes custos e pressões sobre os orçamentos públicos e; a necessidade de novos elementos para o planejamento e de dados comparativos entre as instituições.

As análises resultantes da avaliação do sistema distanciam-se, em maior proporção, dos aspectos acadêmicos no ensino superior, definindo uma preocupação maior com os meios e se vinculam mais estreitamente à um projeto global de desenvolvimento nacional assumido pelo governo.

A avaliação em diversos países, nem sempre se dá em todos os níveis de forma sistemática e com objetivos explícitos. Implicitamente, a avaliação no nível de sistemas tem se dado freqüentemente com o objetivo de controle do ensino superior pelo Estado.

A avaliação no nível institucional, por sua vez, tem se caracterizado pela falta de sistematicidade e de continuidade. Têm sido mais recentes, mas têm apresentado uma tendência forte no ensino superior em todo o mundo. As avaliações de programas têm uma tradição maior, mas freqüentemente não recebem respaldo para solucionar as falhas apontadas e incentivar os resultados positivos.

A avaliação institucional representa uma possibilidade de integração e direcionamento dos demais níveis de avaliação e se coloca, hoje, como um imperativo às IES para responder à crise de qualidade dos seus produtos.

### 2.1.1- Conceitos e concepções sobre avaliação institucional na universidade

A avaliação institucional está situada no nível de maior complexidade, pois sobre ela abate-se um conflito histórico acirrado, entre valores acadêmicos e valores burocráticos. Sabe-se que hoje a burocracia é uma realidade constante na sociedade e perpassa profundamente os mais variados tipos de instituições e a universidade não fugiu a esta realidade.

Diante desta situação, a avaliação tem de administrar um consenso, que não deve significar a anulação de nenhum dos pólos, entre acadêmicos e burocratas. A melhor disposição dos meios, administrada pela burocracia, *pode* resultar em melhores resultados na atividade acadêmica, justificando a necessidade de sintonia entre os dois pólos.

A complexidade da avaliação institucional traduz-se em conflitos e rejeições, fundamentadas nas diferentes concepções ideológicas e nas percepções diversas quanto ao processo de construção e reconstrução das IES. Destacam-se problemas na definição de princípios, na estruturação da metodologia, nas formas de condução do processo e por último, no encaminhamento dos resultados. Com isso, vários conceitos têm surgido na literatura especializada e sua análise é necessária quando da expectativa de construir um modelo integrado a outro processo sistemático (planejamento) para administração de instituições de ensino superior.

Wanderley (1986) enfatiza, inicialmente, que a avaliação deve ser uma prática usual na universidade, quando pensar esta como um espaço crítico e transformador. Destaca que o referencial está nos seus objetivos maiores e tem por norte o melhoramento da qualidade das três funções básicas da universidade: o ensino, a pesquisa e a extensão.

Castro (1986) relaciona a rigorosidade nos sistemas de avaliação à produtividade e ao comportamento ativo do ambiente científico. O autor afirma que nos países que lideram o mundo da ciência existe um cultivo forte a sistemas complexos de avaliação de propostas, instituições, grupos, pesquisas e cursos.

Valle (1986) afirma que avaliação envolve juízos de valor, interesses políticos e necessidades sociais e destaca que, organizações têm tensões permanentes, sendo que as universidades, além de serem organismos dinâmicos, possuem fortes interações com o meio social. Este autor também acrescenta a necessidade de definir a avaliação como prática constante, como a concebeu Wanderley (1986).

Este conceito evidencia os elementos do conflito nas instituições de ensino, deixando perpassar a idéia da complexidade da construção da avaliação como uma atividade de consenso entre os participantes do sistema educacional.

Para Valle (1986) a avaliação devido aos seus fins e conteúdos tem a ver com o funcionamento organizacional como um todo; ou seja, a avaliação interessa aos dirigentes universitários para cumprir suas funções básicas de planejamento, organização, direção e o exercício da liderança, respeitado e aceito por todas as partes da comunidade universitária. O autor destaca ainda que a mudança é inerente ao processo e que quando realizada com participação ampla fortalece a democracia interna da instituição.

Neste conceito verifica-se uma vinculação mais estreita entre avaliação e processo decisório e um destaque aos aspectos legitimadores do processo, como a participação. Outro conceito de avaliação que destaca a sua importância como instrumento de gestão universitária é descrito por Vahl (1992: 26). Este autor define a avaliação como "(...) instrumento fundamental no processo de planejamento, a fim de se conhecer a relevância social dos objetivos propostos, bem como a eficácia, o impacto e a eficiência das ações realizadas".

A secretaria de educação pública do México (1990) vinculou a avaliação do ensino superior ao processo de democratização do país e a sua descentralização, colocando assim o compromisso com a eliminação das desigualdades e a diversificação e melhoria da qualidade de todos os serviços educativos. A avaliação institucional no México está vinculada a um processo de modernização de todo o sistema educativo, visando assim romper com a inércia e inovando práticas a serviço de seus altos fins. A preocupação dos dirigentes políticos mexicanos está em aperfeiçoar o sistema de educação como um todo, aliando-o a um projeto



de sociedade e, para isso, estimulando e gerando condições financeiras, técnicas e de recursos para o desenvolvimento de avaliações nos diversos níveis.

### **2.1.2- Abordagem de Dressel para avaliação**

Atualmente, embora exista uma generalizada preocupação com o desencadeamento de processos de avaliação, ainda é restrito o desenvolvimento teórico sobre o assunto, guardando exceções, principalmente, países como EUA e Canadá. Entre as formulações mais completas sobre o assunto, destaca-se Dressel (1985), o qual desenvolveu uma abordagem ampla sobre a avaliação em instituições de ensino superior.

Dressel (1985) apresenta a avaliação tanto como um julgamento sobre o valor ou impacto de um programa, procedimento, ou desempenho de um indivíduo ou grupo no sistema educacional; quanto o processo pelo qual este julgamento é realizado. Destaca que julgamentos podem, no entanto, serem obtidos de diversas formas, partindo de opiniões individuais (puramente subjetivas e assistemáticas) à julgamentos baseados em complexas análises estatísticas e rigorosas metodologias de investigação; onde estas são preferidas como base para tomada de decisão, embora nem sempre sejam viabilizadas.

O autor evidencia a complexidade dos problemas educacionais, os quais, segundo ele, desafiam a racionalidade e a objetividade dos dados resultantes de sofisticadas pesquisas educacionais, como apoio ao processo decisório na solução desses problemas. Estes, freqüentemente, necessitam de respostas imediatas com soluções rápidas.

As pesquisas tradicionais, desenvolvidas para dar respostas aos problemas educacionais, têm sido criticadas por Dressel (1985) pela raridade em considerarem satisfatoriamente os valores comprometidos dos indivíduos e grupos envolvidos no sistema educacional. Segundo ele, muitas decisões sobre educação são tomadas sob pressão social, política, econômica e de tempo, não permitindo assim, pesquisas rigorosas para apoiar o gerenciamento dos processos. Outra questão evidenciada pelo autor é que existe, freqüentemente, uma forte ambigüidade e uma dificuldade de produzir soluções consensuais

quando existe o envolvimento de muitos grupos e indivíduos e nos quais vastos segmentos da sociedade estão interessados.

Dressel (1985) identificou três modelos de processamento de avaliações. O primeiro, o modelo de medida, enfatiza a segurança, a validade e objetividade; destacando como instrumentos o uso de testes, normas e padrões e; omiti fatores que não são operacionalmente definíveis e objetivamente mensuráveis. Ignora valores e outros aspectos intangíveis. A fraqueza deste modelo recai sobre sua limitação ao campo em que ele está no tempo e por não envolver as verdadeiras regras para um criterioso julgamento.

No segundo modelo, avaliadores buscam determinar a eficácia no alcance dos objetivos dos programas. A racionalidade desse modelo prende-se à unanimidade nos objetivos e seu julgamento centra-se nos resultados dos programas ou atividades avaliadas. Sua deficiência está relacionada, primeiramente, no fato de que objetivos educacionais raramente são unânimes e que, ao centrar-se nos resultados, o modelo não apresenta saídas, pois ignora os procedimentos que conduziram aos resultados.

No terceiro modelo, os avaliadores são ativos e realizam julgamentos amplos com um pequeno conjunto de dados. Estes são influenciados por visões políticas e econômicas bem como por valores, prioridades e outros aspectos sociais e filosóficos. Estas avaliações são criticadas pela falta de objetividade e em consequência suas generalizações têm sua validade contestada. Suas limitações aumentam, também, a medida em que circunstâncias anormais podem intervir no julgamento do avaliador escolhido ou porque podem existir diferenças nos valores do avaliador e os objetivos da instituição.

Dressel (1985), objetivando construir uma abordagem mais criteriosa para avaliação na educação superior, adverte primeiramente para o reconhecimento da complexidade das decisões na educação superior e aponta a necessidade de incluir em uma nova abordagem os três modelos descritos anteriormente. Decisões são complexas, segundo o autor, por que inevitavelmente valores fazem parte da avaliação, pois avaliar significa principalmente descrever um valor fora de sua ação, decisão ou experiência. Os valores estão sempre

presentes nos indivíduos, conseqüentemente decisões sempre envolvem valores, aumentando sua complexidade.

Este autor acrescenta que a avaliação pode desenvolver-se sobre os seguintes focos;

1- Programas educacionais incluindo ambiente, aprendizagem estudantil, currículo, instrução e outros serviços institucionais;

2- Programas de pesquisa envolvendo disciplinas básicas, aplicadas e projetos, os quais envolvem questões como currículo, instrução e conhecimento do estudante;

3- Serviços ao público incluindo disseminação de instrumentos de pesquisa, treinamento e consultorias;

4- Operações institucionais, gerenciamento e administração envolvendo processos e serviços educacionais, negócios, administração e gerenciamento de recursos.

O autor define como prioridade na nova abordagem de avaliação a continuidade e a progressividade da avaliação na educação superior, possibilitando assim feedback aos dirigentes, incluindo considerações contínuas e evidência trabalhadas metodicamente para reciclar e dinamizar o processo decisório e a própria avaliação.

Um conceito de avaliação envolve ainda, segundo Dressel (1985), uma série de complementos, entre os quais estão:

1- Identificação e exame de todos os valores inerentes ao programa, políticas, ou procedimento a ser avaliado;

2- Formulação ou clarificação de objetivos, metas e estratégias do programa;

3- Determinação dos critérios para medir o sucesso dos programas ou atividades;

4- Definição, obtenção, análise e interpretação dos dados e outras informações;

5- Determinação e apresentação da extensão dos sucessos e fracassos;

6- Indicação do relacionamento entre experiências durante o programa e os resultados do programa;

7- Identificação dos efeitos não planejados e indesejáveis;

8- Determinação do impacto do programa e do impacto interno e externo sobre o programa;

9- Recomendação da alteração, recolocação, ou interrupção de programas ou de tarefas individuais ou grupais;

10- Determinação, com base em uma revisão contínua, dos resultados do programa;

11- Exame dos valores, benefícios, ou utilidade social do programa, objetivos e processos e da própria avaliação.

Considerando estes aspectos, Dressel (1985) conceitua avaliação como um processo sistemático de coleta e interpretação de informações relevantes, responsáveis pelo julgamento mais racional em situações de tomada de decisão. No entanto, o autor fez as seguintes advertências com respeito a avaliação da universidade:

1- A avaliação é inevitável e deve estar sempre presente, podendo ocorrer de forma sistemática e assistemática; sendo que as avaliações assistemáticas realizadas pela sociedade devem ser incluídas nas avaliações sistemáticas;

2- A subjetividade é um aspecto construtivo nos processos de avaliação institucional;

3- Toda avaliação formal, por melhor que seja, não é a única fonte de informação.

4- A avaliação, por si mesma, trata de relações complexas entre processos e resultados, o que faz com que as mesmas sejam naturalmente ambíguas;

5- A avaliação na universidade justifica-se uma vez que esta, tem obrigações para com a sociedade e os estudantes;

6- O principal objetivo da educação é desenvolver no estudante a habilidade de avaliar, fazendo com que este apresenta, ao final e durante o processo, uma consciência crítica.

O autor estabelece ainda algumas recomendações quanto à universidade, dizendo que esta, como uma associação de profissionais: deve dispor de autonomia, deve ser caracterizada essencialmente como uma instituição de ensino e instrução, deve dedicar-se continuamente em simplificar sua estrutura e por último, deve limitar-se a fazer aquilo que ela faz bem.

### 2.1.3-Abordagem de Avaliação como instrumento pedagógico

Destacando com maior ênfase a avaliação como instrumento pedagógico, Saul (1991) apresenta a avaliação, no seu mais amplo sentido, "(...) como atividade associada à experiência cotidiana do ser humano (...), podendo ser feita de forma assistemática, por vezes incluindo apreciações sobre adequação, eficácia e eficiência de ações e experiências, envolvendo sentimentos e podendo ser verbalizada ou não"(Saul, 1991:25). No entanto, a mesma autora afirma que avaliações podem ter um propósito claro e deliberado, serem sistemáticas, apoiadas em pressupostos explícitos em maior ou menor grau, variando em complexidade e, servindo a múltiplos propósitos.

A autora, embora trabalhando na avaliação de uma unidade institucional (curso de pós-graduação em educação), toma como referência a conceitualização da avaliação do ensino e não propriamente o conceito de avaliação institucional, de caráter mais abrangente. No entanto, sua conceitualização contribui para o entendimento da avaliação institucional, quando enfatizada sob os valores acadêmicos

A avaliação institucional recebe também uma contribuição do conceito de avaliação vinculado à educação popular. Segundo Falkembach (1991) a concepção de avaliação em um projeto de educação popular é "(...) um processo de reflexão da prática. Tem por finalidade acompanhar o desenvolvimento da prática, procurando conhecê-la mais profundamente, criticá-la e decidir sobre os seus rumos. Supõe a comparação do seu desenvolvimento e resultados com alguns indicadores sugeridos ou construídos pelos seus agentes. Desta comparação e análise surgirão elementos para realimentação desta prática" (Falkembach, 1991:07).

Muitos outros conceitos e concepções sobre a avaliação poderiam ser apresentados, portanto, não é objetivo deste trabalho esgotar estes conceitos mas, fornecer um entendimento sobre as questões básicas que os envolvem, para subsidiar a construção do modelo.

## 2.2- O PAPEL DO ESTADO NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

O Estado é o gestor maior das atividades educacionais em todos os níveis, cabendo a ele repassar os recursos provindos da sociedade para tais fins. Sua relação não se dá somente em termos de financiamento, mas do próprio gerenciamento desses recursos, cada vez mais escassos.

A avaliação das funções e papéis desempenhados pelas instituições de ensino ocorre desde que esta surgiu, tendo avaliadores tanto dentro como fora delas. Entre os principais avaliadores está o Estado. Numa relação histórica, que vem das origens da universidade, o Estado assumiu posturas diversas, tanto de apoio quanto de combate e esta herança tomou parte também das avaliações, onde o Estado a assumiu para fins que nem sempre foram ao encontro dos objetivos últimos da educação.

Identificar os papéis assumidos pelo Estado com relação a avaliação, bem como as contribuições que ele pode trazer são fundamentais para a descrição do modelo integrado e sua caracterização como instrumento de gestão universitária.

Segundo Martins (1992) a crise da educação e de suas instituições pode representar um reflexo da crise do seu país ou da gestão do Estado, pois a universidade não é um subsistema com autonomia completa sobre as estruturas e processos que se produzem no Estado e na sociedade como um todo. Sendo assim, cabe ao Estado uma parcela de responsabilidade na avaliação das instituições de ensino.

Menezes Neto (1986) afirma que a avaliação é obrigação do Estado, pois ele é o agente dos interesses da sociedade, devendo assim garantir educação aos seus cidadãos, dentro dos princípios constitucionais estabelecidos.

Para melhor promover a gestão da educação à sociedade, o Estado necessita de instrumentos de acompanhamento e avaliação, visando assim, segundo Menezes Neto (1986) desenvolver atividades qualitativamente articuladas às necessidades e aspirações da sociedade.

Este autor comenta que a autonomia, na relação da avaliação entre Estado e universidade, é ponto nevrálgico, uma vez que as tentativas do primeiro de capacitar e preparar a universidade para exercê-la resultou em um estilo gerencial paternalista e tecnocrático. No entanto, este autor adverte que "Um Estado democrático e de Direito precisa da avaliação para assegurar o controle público dos recursos públicos e; a universidade, por sua vez, não pode prescindir desta avaliação para afirmar e preservar sua autonomia" (Menezes Neto, 1986:49).

Além do problema da autonomia, na relação da avaliação entre Estado e universidade, encontram-se problemas referentes aos subsídios de recursos às instituições para projetos avaliativos, o apoio técnico; bem como a representatividade desta atividade no melhoramento e apoio das decisões no nível do sistema de educação, de responsabilidade do Estado. Neste sentido, Neiva (1988) estabeleceu três condições a serem criadas pelo Estado, representado pelo órgão máximo responsável pela administração da educação:

- criar espaço político para a avaliação;
- criar condições de credibilidade para a avaliação;
- estimular, promovendo ou apoiando o trabalho técnico de desenvolvimento de metodologias de avaliação, de experimentações de diferentes métodos e de validação de resultados;
- assegurar a mais ampla divulgação de informações sobre o processo, seus métodos e técnicas, seus resultados e, principalmente, as críticas feitas a cada um deles.

### **2.3- MODELOS E INDICADORES DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA UNIVERSIDADE**

A avaliação institucional tem sua operacionalização através de critérios e indicadores, previamente determinados, objetivando uma uniformidade nos elementos a serem julgados. A escolha das dimensões e dos objetivos que se propõem os avaliadores leva a determinação de um conjunto distinto de critérios e indicadores para avaliação.

Muitos autores já desenvolveram modelos de indicadores, critérios e paradigmas para contribuir com a avaliação em instituições de ensino superior. Entre estes destacam-se os trabalhos de Lindo (1991), Saul (1991), Bergquist e Armstrong (1986).

O modelo de indicadores organizado por Lindo (1991) procurou reunir aspectos que possibilitem realizações de "check-up", com poucos indicadores relevantes, para obter um diagnóstico rápido sobre o estado de cada universidade. Sendo assim, o modelo objetiva, fundamentalmente, analisar rendimento e não qualidade, pois este último conceito se presta a muitas interpretações. Os indicadores são, respectivamente: docentes; investigação científica; alunos; bibliotecas; egressos; investimentos; salários; número de publicações; prestação de serviços; outros dados (computadores, redes de informações, etc) e; assistência estudantil.

O autor destaca que para uma análise mais completa da instituição, faz-se necessário que se introduza na avaliação aspectos relativos às especificidades da instituição em estudo. Estes indicadores também permitem analisar unidades menores, no interior da instituição, tais como faculdades, centros ou departamentos, portanto é necessário que se faça os devidos ajustes nos indicadores ao contexto que envolve estas unidades.

Bergquist e Armstrong (1986) definem sete critérios para avaliar a qualidade de programas. Para os autores, um programa deve ser avaliado por seis aspectos: atratividade; benefícios; congruência; diferenciação; efetividade; funcionalidade e; se sua produção está em ritmo crescente.

Estes autores criticam a tendência de explicação do desenvolvimento do ensino superior restrito em aspectos quantitativos, como a quantidade de doutores, número de professores com dedicação exclusiva e; pela desconsideração dos aspectos qualitativos.

O trabalho de Saul (1991) define-se como paradigma de avaliação emancipatória, caracterizando-se como uma crítica a marca autoritária da avaliação educacional nos paradigmas clássicos em uso. A autora inspira-se, para construção do paradigma, em três vertentes teórico-metodológicas: avaliação democrática; crítica institucional e; pesquisa participante.



A Avaliação Democrática é em parte uma crítica ou reação ao monopólio da avaliação tipo burocrática e sua operacionalização dá-se via negociação com os participantes do sistema. Ressalta também o direito de informação e destaca-o como elemento necessário de justiça.

A Crítica Institucional e Criação Coletiva, apresentado como segundo pressuposto metodológico, "(...) caracteriza-se por um processo de investigação de uma dada realidade, (..) que visa a aplicação de métodos de conscientização aos mais variados tipos de organização" (Saul, 1991:55). A autora destaca ainda que o processo de conscientização é a base de uma pedagogia emancipatória. O processo de criação, por sua vez, objetiva a definição de um novo projeto político-pedagógico e uma revisão na estrutura organizacional e estilos de ação.

A Pesquisa Participante é definida por Saul (1991) como metodologia que objetiva o desenvolvimento da autoconfiança, tendo como fundamento uma relativa interdependência do exterior.

O quadro a seguir, desenvolvido pela própria autora, apresenta de forma sucinta, o paradigma da avaliação emancipatória, destacando as suas principais características e suas respectivas descrições.

*Quadro 3 - PARADIGMA DA AVALIAÇÃO EMANCIPATÓRIA*

CARACTERÍSTICAS	DESCRIÇÃO
NATUREZA DA AVALIAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processo de análise e crítica de uma dada realidade visando a sua transformação.</li> </ul>
ENFOQUE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualitativo.</li> <li>• Praxiológico: busca apreender o fenômeno em seus movimentos e em sua relação com a realidade, objetivando a sua transformação e não apenas a sua descrição.</li> </ul>
INTERESSE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emancipador, ou seja, libertador; visa provocar a crítica, libertando o sujeito de condicionamentos determinados.</li> </ul>
VERTENTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Político-pedagógica.</li> </ul>
COMPROMISSOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiciar que pessoas direta ou indiretamente atingidas por uma ação educacional escrevam a sua própria história.</li> <li>• O avaliador se compromete com a "causa" dos grupos que se propõe a avaliar.</li> </ul>
CONCEITOS BÁSICOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emancipação.</li> <li>• Decisão democrática.</li> <li>• Transformação.</li> <li>• Crítica educativa.</li> </ul>
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "Iluminar" o caminho da transformação.</li> <li>• Beneficiar audiências em termos de torná-las autodeterminadas.</li> </ul>
ALVOS DA AVALIAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas educacionais ou sociais.</li> </ul>
PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antidogmatismo.</li> <li>• Autenticidade e compromisso.</li> <li>• Restituição sistemática (direito à informação).</li> <li>• Ritmo e equilíbrio da ação-reflexão.</li> </ul>
MOMENTOS DA AVALIAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descrição da realidade.</li> <li>• Crítica da realidade.</li> <li>• Criação coletiva.</li> </ul>
PROCEDIMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialógico.</li> <li>• Participante.</li> <li>• Utilização de técnicas do tipo: entrevistas livres, debates.</li> </ul>
TIPOS DE DADOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Predominantemente qualitativos.</li> <li>• Utilizam-se também dados quantitativos.</li> </ul>
PAPEL DO AVALIADOR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenador e orientador do trabalho avaliativo.</li> <li>• O avaliador, preferentemente, pertence à equipe que planeja e desenvolve um programa.</li> </ul>
REQUISITOS DO AVALIADOR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiência em pesquisa e em avaliação.</li> <li>• Habilidade de relacionamento interpessoal.</li> </ul>

*Fonte: Saul (1991:64)*

### 3- A PRÁTICA DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO BRASIL

A confusão quanto ao conceito de avaliação institucional no Brasil, tem levado muitas atividades de avaliações parciais a receberem este nome. A avaliação institucional envolve todas as partes da instituição ou uma unidade, quando analisada como um sistema interdependente. Assim, pode compreender uma avaliação do corpo docente, discente e funcionários, passando pela análise da infraestrutura, pelo desempenho de suas atividades e chegando na avaliação do resultado dos trabalhos realizados por estes sujeitos. Portanto, atividades como avaliação docente não resumem o que seja a avaliação institucional, mas fazem parte do processo em graus variados de profundidade, como podem aparecer apenas os resultados decorrentes de uma avaliação anterior.

Faz-se necessário, para construir uma proposta de avaliação institucional para a universidade brasileira, uma análise das práticas avaliativas desenvolvidas até o momento e a explicitação dos referenciais tomados, bem como dos critérios norteadores destes processos.

Segundo Amorim (1992) a ação do Estado brasileiro tem se dado no sentido de apropriação ideológica do conhecimento, limitando e cerceando o caminho da democratização dessa instituição; utilizando-se para isso de atos legais e de mecanismos de controle das ações acadêmicas e administrativas derivadas do trabalho criador que é ali desenvolvido.

Para Martini et alli (apud Amorim, 1992) a formação das primeiras escolas isoladas de ensino superior, no período colonial, deu-se em função da avaliação das elites de que já não bastava enviar seus filhos para estudar na Europa. Desta forma as primeiras escolas foram idealizadas a partir de avaliações do modelo português de universidade.

Os critérios de avaliação, segundo Amorim (1992), quando utilizados, serviam muito mais para consolidar as necessidades educacionais das elites do que propriamente como parâmetros críticos para a reflexão sobre a situação acadêmica e administrativa vigente nas escolas implantadas, nunca discutindo-se o problema da qualidade.

Em 1911, com a legislação educacional, a autonomia começa a merecer destaque; ampliando-se a discussão com a criação, em 1934, da Universidade de São Paulo-USP. Para Amorim (1992) este foi um marco representativo da reorganização e difusão do ensino e da pesquisa.

No entanto, até o final da década de 50 o critério avaliativo que predominou sobre os destinos da universidade foi a marca da necessidade oficial de controlar autoritariamente essa instituição (Amorim, 1992).

Entre os anos 40 e 60 destacam-se novos sujeitos do processo, ainda caracterizado pela falta de sistemática de avaliação das IES. Estes são representados pelas forças contestadoras da universidade como instituição legitimadora do processo de dominação. Têm estes sujeitos na sua formação as entidades estudantis (UNE e UEE) e entidades docentes (ANDES).

A pressão desses novos sujeitos organizados, constituíram-se como um dos componentes de impacto para a implantação da reforma de 1968, a qual pautou-se em duas avaliações do ensino superior, impostas pelo regime autoritário: o Plano Atcon e o Relatório Meira Mattos.

Fávero (1991) considera a "intervenção" de Atcon e o Relatório Meira Mattos como "ações de consolidação da hegemonia da classe dominante sobre a educação (...), encarando esta como fator primordial de desenvolvimento econômico e de integração nacional (...)".

A autora esclarece que as avaliações decorrentes destes planos preconizaram a racionalização das estruturas e da produção acadêmica e o "disciplinamento castrense" para os estudantes universitário.

Os aspectos trabalhados na reforma frustraram as idéias preconizadas pelos segmentos democráticos, pelo caráter autoritário como foi conduzida a reforma, causando a desmobilização, pelo Estado, das organizações democráticas que lutavam por um ensino comprometido com as camadas sociais desprivilegiadas.

Nos anos 80, com o fortalecimento dos movimentos de contestação da reforma de 68, aumentaram os protestos contra o controle oficial da universidade e da vida política da

Nação. Assim o governo buscou assumir o comando do processo, estimulando iniciativas de avaliação, as quais estivessem de acordo com seus objetivos e sobre seu controle.

Amorim (1992) ao fazer uma análise crítica dos discursos e das práticas avaliativas, aponta um conjunto de considerações sobre os encontros e processos de avaliação nos anos 80. O primeiro ponto consiste na agenda de encontros promovida pelo SESU/MEC sobre avaliação da universidade. Esta agenda foi composta dos seguintes encontros: *Encontro Regional sobre Avaliação do Ensino Superior da Amazônia*; *Seminário Regional sobre a Universidade em Santa Catarina*; *Encontro Regional do Nordeste sobre Avaliação da Universidade* e; *Encontro Paulista sobre Avaliação do Ensino Superior*.

O segundo ponto consiste na avaliação da Universidade de São Paulo - USP: um exame de avaliação produtivista; o terceiro ponto consiste na avaliação da Universidade de Brasília (UnB) e critério de competência; o quarto consiste na proposta da ANDES para a avaliação da universidade: a ênfase na qualidade do ensino e por último, a ótica da avaliação proposta pelo conselho de reitores das universidades brasileiras (CRUB): democratização da universidade.

## VI- REFERENCIAL TEÓRICO DOS ELEMENTOS DO MODELO E SEUS PILARES DE SUSTENTAÇÃO

Um modelo de gestão, qualquer que seja sua função, assume um conjunto de pressupostos teórico-metodológicos que representam o tipo de organização que se está procurando construir. Sua explicitação faz parte de seu próprio desenvolvimento e firmamento junto aos participantes do sistema.

Este trabalho apresenta como referencial teórico do modelo a ser construído o *paradigma multidimensional para administração da educação* e como pilares para sustentação os seguintes aspectos: *democracia, flexibilidade, caráter público, compromisso social e autonomia*.

O paradigma tomado como referencial, bem como os aspectos eleitos como pilares do modelo, objetivam transmitir o esforço de construção destes processos sistemáticos como mecanismos de gestão imbuídos de dimensões substantivas e instrumentais, dimensões estas necessárias para garantir o alcance dos fins últimos da educação por meios mais racionais possíveis.

### 1- PARADIGMA MULTIDIMENSIONAL PARA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A utilização de um paradigma racionaliza o trabalho do pesquisador fornecendo-lhe as bases para a solução de um conjunto de problemas indicados. Kuhn (1992:13) define paradigma como "(...) realizações científicas universalmente reconhecidas que, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência".

O paradigma, como entendido por Kuhn (1992), representa uma mudança radical em orientações passadas; no entanto, Reynolds (1971) comenta que, sob outra concepção,

paradigma pode representar apenas uma determinada alteração nas orientações, mas sem necessariamente representar uma revolução científica.

Por meio de um paradigma é possível ter com clareza uma descrição do fenômeno educacional, centrado em uma "visão de mundo" explícita; possibilita um número maior de alternativas de procedimentos metodológicos; levanta novas questões de pesquisa e; permite, através de suas conceitualizações explicar eventos anteriormente não explicados.

Sendo assim, o paradigma multidimensional para administração da educação permitirá maior clareza nos pressupostos teóricos do modelo, bem como possibilitará sua reordenação dentro de uma lógica orientada para os objetivos centrais do modelo, ou seja, resguardar as dimensões tanto substantivas como instrumentais da gestão de instituições de ensino superior, subordinando as dimensões instrumentais às valorativas.

A universidade é uma instituição que se diferencia das organizações empresariais, fundamentalmente, pela racionalidade orientadora de suas atividades. Enquanto a primeira tem como orientação básica a construção do conhecimento, a segunda orienta-se, basicamente, pela produtividade (aspectos utilitários).

No entanto, ambas compartilham de dimensões de mesma natureza. Dimensões que perpassam a racionalidade instrumental (ou funcional) e dimensões que perpassam a racionalidade substantiva.

Ramos (1983:39) diz que "(...) na racionalidade funcional não se aprecia propriamente a qualidade intrínseca das ações, mas o seu maior ou menor concurso, numa série de outros, para atingir um fim preestabelecido, independentemente do conteúdo que possam ter as ações". Quanto a racionalidade substantiva, o autor classifica-a como decorrente de ações intrinsecamente inteligentes, baseadas em um conhecimento lúcido e autônomo de relações entre fatos. A racionalidade substantiva apresenta a inteligência do ser humano no uso da razão.

Uma vez que as IES encontram-se em uma sociedade regida pelo paradigma econômico, o qual se orienta pela racionalidade instrumental, mas têm como essência a natureza

substantiva de seu trabalho (produção e transmissão de conhecimento), faz-se necessário que esta desenvolva e regule funções tanto instrumentais quanto substantivas.

O paradigma multidimensional de administração da Educação, construído pelo Prof. Benno Sander (1982), contempla estas preocupações e destaca ainda a necessidade de subordinação das dimensões instrumentais pelas dimensões substantivas.

Este paradigma parte de uma análise histórica da Teoria das Organizações e elege como critério-chave a relevância dos atos e fatos administrativos para a qualidade de vida humana dos participantes do sistema educacional.

Partindo da análise histórica o autor percebe quatro paradigmas que se sucederam na Teoria das Organizações e que foram incorporados na administração da educação. Estes são apresentados como : 1) Administração para a eficiência; 2) administração para a eficácia; 3) administração para a efetividade e; 4) administração para a relevância.

A administração para eficiência tem amparo na Escola Clássica com Taylor, Fayol e Weber e seus associados. Segundo Sander (1982) a eficiência constitui-se na questão de produzir o máximo com o mínimo de recursos, tempo e energia. Na administração da Educação, a eficiência é colocada como critério para medir o "desempenho instrumental extrínseco, de natureza econômica, medido em termos de capacidade administrativa para alcançar um elevado grau de produtividade".

A administração para a eficácia tem sua criação no comportamentalismo da escola psicossocial de administração e traduz eficácia como "(...) capacidade ou potencialidade para alcançar resultados almejados" (Sander, 1982: 12). Na educação a eficácia é entendida como a capacidade de alcançar objetivos intrinsecamente educacionais, o que a vincula aos aspectos pedagógicos.

Desta forma, Sander (1982:12) diz que a eficácia, nos sistemas educacionais, é concebida como "(...) critério de desempenho intrínseco e instrumental, de natureza pedagógica, medido em termos de capacidade administrativa para alcançar os objetivos educacionais propostos".



A administração para a efetividade já assume um caráter substantivo e extrínseco à administração da educação, uma vez que coloca como fundamental a capacidade de resposta ou de atendimento às exigências da comunidade externa, expressas em termos políticos. A efetividade corresponde à uma responsabilidade política, definindo um comprometimento do administrador com a consecução de objetivos sociais e as demandas políticas da comunidade.

O autor coloca como maior critério regulador da administração da educação, a relevância. A administração para a relevância prioriza o aprimoramento da qualidade de vida dos participantes do sistema educacional.

A relevância é definida como "(...)critério de desempenho filosófico e antropológico medido em termos da significância, do valor, da importância ou da pertinência dos atos e fatos administrativos para a vida humana dos participantes do sistema educacional" (Sander 1982:14).

Estes critérios podem ganhar ênfase maior em situações específicas e em instituições educacionais específicas. Por exemplo, determinadas instituições estão mais preocupadas em certos momentos a responder aos problemas de sua comunidade (efetividade), enquanto outra pode estar mais preocupada em melhor operacionalizar seus processos orçamentários, controles de custos e estoques, ampliação de espaço físico (eficiência). Outras podem estar centradas na formação humanística de seus participantes, orientando-os para um comportamento ético e mais consistente na sociedade (relevância), enquanto outras podem preocupar-se fundamentalmente com o alcance de objetivos educacionais estabelecidos(eficácia).

O importante, no entanto, é que todas as dimensões sejam contempladas e que sempre as dimensões substantivas regulem as dimensões instrumentais e as intrínsecas regulem as dimensões extrínsecas.

A essência do paradigma está em sua orientação para conteúdos éticos e substantivos com validade geral, potencializando a possibilidade de auto-atualização do seus participantes voltados à transformação do sistema educacional.

Este paradigma responde às exigências econômicas (através do critério da eficiência), importante para o sistema educacional tratar com seus recursos financeiros, sua estrutura, suas normas burocráticas e planejamento. Atende aos aspectos pedagógicos pelo critério da eficácia, no que tange aos princípios, cenários e técnicas educacionais para alcance dos objetivos educacionais.

A responsabilidade para com a sociedade é assumida pela dimensão política do paradigma, embasada no critério da efetividade; enquanto a realização do ser humano como ente individual e social dotado de razão é assumida pela dimensão antropológica, orientadora do critério da relevância.

Sander (1982:23) finaliza o paradigma definindo quatro competências a serem assumidas pelo administrador em sistemas educacionais:

a-Competência econômica: "(...) refere-se à sua eficiência para otimizar a captação e utilização de recursos e elementos técnicos e racionais para a consecução dos objetivos do sistema educacional";

b-Competência pedagógica: "(...) reflete sua capacidade para formular objetivos educacionais e para desenhar cenários e meios pedagógicos eficazes para a sua consecução";

c-Competência política: "define o talento do administrador da educação para perceber o ambiente externo e sua influência sobre o sistema educacional";

d-Competência antropológica: "(...) revela-se na capacidade para conceber soluções e na liderança para implantá-las sob a ótica da relevância para a plena realização dos participantes da comunidade educacional".

Em síntese, Sander (1982) recomenda uma preparação multi e interdisciplinar do administrador da Educação para fazer frente à todas as dimensões do sistema educacional.

Este paradigma dá sustentação teórica ao modelo, orientando-o como instrumento de gestão comprometido com as especificidades de instituições de ensino superior e reforça a necessidade de processos sistemáticos para garantir maior eficiência e eficácia da administração universitária.

## 2- PILARES PARA CONSTRUÇÃO DO MODELO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL PARA A UNIVERSIDADE BRASILEIRA

A avaliação institucional e o planejamento universitário são apresentados neste trabalho como processos fundamentais para retomar o prestígio da universidade e como instrumentos necessários para suplantar o amadorismo da administração universitária, desenvolvendo um profissionalismo na "gestão" destas instituições. Tais questões, no entanto, não dispensam as devidas considerações aos aspectos acadêmicos e a natureza eminentemente intelectual do "produto" da universidade, ao contrário dão-lhes destaque.

O processo de avaliação institucional e planejamento, constituído de determinados aspectos de natureza burocrática, deve receber o *controle da academia* (e não o contrário); sendo que o mesmo só será entendido como válido no momento em que aplicado, trouxer resultados tangíveis à instituição, sem violar os princípios fundamentais para o desenvolvimento de um conhecimento comprometido com a construção do bem comum.

Para se chegar a um processo consistente de avaliação institucional e planejamento, que desemboque em ações objetivas, respeitando sempre as dimensões destacadas no *paradigma multidimensional de administração da educação*, os seguintes princípios (pilares) são apresentados:

### 2.1- DEMOCRACIA

A democracia está entrelaçada com uma ampla variedade de questões que afetam diretamente aspectos variados da educação. Entre estas questões destacam-se: a cidadania, a liberdade, a pós-modernidade e uma diversidade de responsabilidades sociais da universidade para com a sociedade.

Na democracia grega, escolhida como inspiração conceitual, a noção de cidadania era seu fundamento maior. A cidadania, por sua vez, tinha na liberdade seu maior atributo e requisito necessário para seu exercício. Liberdade e cidadania eram exercidos através da

participação, ou seja, somente eram cidadãos, conseqüentemente livres, aqueles que participavam.

Desta forma, percebe-se que democracia constrói-se com base nos conceitos de cidadania, liberdade e participação. Estes conceitos, por sua vez, são fundamentais para se alcançar as condições favoráveis à construção do conhecimento comprometido com o bem comum, compromisso inerente à universidade.

Na universidade, a democracia deverá estar vinculada, fundamentalmente, com a formação da cidadania, a qual ficou subordinada, com o avanço da "modernidade", à preparação de especialistas para atender as demandas do paradigma econômico.

Para retomar o compromisso da universidade com a formação da cidadania faz-se necessário reconstruir a democracia nas IES. Democratizá-las internamente através da viabilização da participação da comunidade acadêmica no processo de tomada de decisão, intervindo nos destinos da instituição. Democratizá-la externamente através do estabelecimento da responsabilidade com a melhoria do ensino de 1o e 2o graus; aumentando o número de vagas, ampliando assim a possibilidade de acesso a todos; e, voltando seus "produtos" para o atendimento das necessidades sociais (democratização dos resultados).

Democracia deverá ser entendida, neste trabalho, como direito da comunidade acadêmica deliberar sobre as questões primordiais relativas ao ensino, a pesquisa, a extensão e a administração da universidade. Tendo, contudo, garantia de acesso à informações sobre os processos que antecedam as decisões. A participação deve ir além da confirmação de decisões pré-concebidas, mas se refere ao próprio processo de construção dessas decisões.

A democracia consistirá assim no exercício conjunto do poder na instituição e confirma-se quando os resultados deste poder, exercido coletivamente, são estendidos à uma coletividade maior.

A universidade é um espaço privilegiado para o exercício da crítica, sendo também, por isso, um espaço onde o conflito é inerente tornando-a depositária de uma vocação

democrática. Pois, segundo Chauí (1993), a democracia é uma forma política aberta ao conflito e essencialmente definida pela capacidade de conviver com ele e acolhê-lo.

A democracia deve ser destacada, na universidade, como um fim e como um meio para a transcendência de suas atividades. Como um fim, por que é compromisso da educação a preparação do indivíduo para exercer e ampliar a cidadania. Como meio, por que sem ela não existirá autonomia da instituição enquanto instância identificada com a elaboração da verdade e não será possível firmar um compromisso com o social.

O exercício democrático no planejamento e na avaliação institucional, através da participação, é fundamental para que estes instrumentos recebam a legitimidade necessária ao seu desenvolvimento. Contudo, cabe a própria comunidade conquistar estes espaços de participação, interando-se dos processos. O papel dos dirigentes deverá voltar-se para a aceitação do compartilhamento de poder e retirar as barreiras para que estes processos desemboquem em resultados concretos.

Através da condução democrática da avaliação e do planejamento, beneficia-se a instituição por assegurar responsabilidade da comunidade acadêmica para com seus resultados e beneficia-se a comunidade acadêmica pelo autodesenvolvimento de seus integrantes no exercício da participação. Atende-se, com isso, o critério da relevância como dimensão intrínseca e substantiva da administração da educação.

## 2.2- FLEXIBILIDADE

A velocidade com que se dão as transformações nos processos de conhecimento, gerando novas tecnologias e colocando abaixo dogmas aparentemente inabaláveis, atenta para o questionamento constante das proposições fundamentadoras das relações políticas, econômicas e sociais, bem como dos instrumentos de gestão disponíveis às organizações.

Para não ficar atrasada e não deixar de aproveitar essas mudanças, as IES devem imbuir seus instrumentos de gestão de um caráter flexível e inovador. A flexibilidade diz respeito a inclusão do novo para dinamizar o velho, sem no entanto, desperdiçar os esforços e benefícios acumulados. Ela existe enquanto espaço para a crítica e aceitação da temporalidade da verdade.

Analisar a avaliação e o planejamento universitário, considerando o aspecto da flexibilidade, significa reforçar a dinâmica desses processos e sua possibilidade de fazer frente às contingências que afrontam a sobrevivência da universidade.

A flexibilidade envolvida nestes instrumentos de gestão permite a eles uma agilidade no ajustamento a circunstâncias instáveis e base para serem conduzidos democraticamente. Ela permite o espaço para reverter decisões críticas que não tenham recebido uma aceitação generalizada e esteja inviabilizando o andamento dos trabalhos.

Operacionalmente, a flexibilidade no planejamento e na avaliação se dará através do espaço para a crítica, possibilitando a alteração das análises e avaliação de indicadores, dos objetivos estabelecidos, das metas e das estratégias concebidas, bem como outras atividades mais gerais de natureza acadêmica ou administrativa.

Outro aspecto da flexibilidade, na aplicação do modelo, refere-se a adaptabilidade de indicadores e ordenação das etapas em conformidade com a história de vida da instituição e suas especificidades. Esta adaptação é necessária pois modelos são abstrações que servem para orientar as ações dos dirigentes organizacionais ou ações de investigação e não para limitar a criatividade de seus beneficiados.

### 2.3- CARÁTER PÚBLICO

As Instituições de Ensino Superior são organizações que mantêm um alto grau de compromisso nas suas atividades para com a sociedade, sejam elas públicas ou privadas. Devendo antes de tudo, voltar-se para a construção do bem público e se manterem sempre comprometidas com o desenvolvimento de um conhecimento livre de preconceitos.

Desta forma o caráter público de seus processos deve ser tido como fundamental, abrindo assim a possibilidade para uma crítica constante da sociedade com relação às suas atividades.

Este caráter traduz-se na transparência dos projetos de ensino, pesquisa, extensão e administração da instituição e a exposição pública dos resultados e desempenho da universidade.

Tornar pública a ordenação dos recursos e o trabalho acadêmico é pré-requisito para ampliar o espaço para a crítica e, desta forma, conduzir a superação dos problemas vigentes no ensino superior.

Através do planejamento e da avaliação, realizados de forma transparente, é possível colocar a público as atividades universitárias com informações organizadas sistematicamente.

As atividades de planejamento e avaliação institucional só terão a possibilidade de legitimarem-se quando forem exercidas com transparência entre a comunidade acadêmica, não escondendo as pretensões ou objetivos, mesmo que estes possam trazer desvantagens individuais necessárias para avançar no desenvolvimento da instituição como um todo.

O caráter público possibilita também o desenvolvimento de uma imagem positiva da instituição junto à comunidade em geral, interagindo esta de suas atividades, seus benefícios (cursos oferecidos, pesquisas, trabalhos de extensão na comunidade, atividades culturais), e aproximando-a para um diálogo sintonizado com sua realidade (suas aspirações, seus problemas, suas potencialidades).

As IES encontram-se hoje isoladas, com dimensões desconhecidas pela sua própria comunidade acadêmica e inacessível à ampla maioria da população quanto ao seu trabalho. A sociedade precisa conhecer o que a universidade produz, o que ela ensina e os benefícios que ela pode oferecer, pois é a sociedade que a mantém.

Especificamente nas atividades de planejamento e avaliação faz-se necessário a divulgação dos objetivos destas duas atividades, suas possíveis contribuições, seus valores tomados como parâmetro e o andamento contínuo destas atividades. A comunidade

acadêmica e a própria sociedade precisam estar conscientes do que se faz e do que se pretende fazer na universidade para assim poder realizar sua intervenção, objetivamente, sem retardar as atividades.

## 2.4- AUTONOMIA

O processo de avaliação institucional e planejamento universitário deve ser desenvolvido com a garantia de uma condução autônoma, livre da censura e controle dos grupos de interesse e da direção da instituição. Os resultados devem ser assegurados quanto a sua efetiva implementação e publicização.

O critério da autonomia é um dos mais significativos na elaboração da avaliação e das metas e estratégias a serem seguidas pela instituição. No entanto, como bem ressalta Dallari (apud Schlemper Jr., 1989:72) "a universidade não pode ser concebida como uma ilha, com vida própria e independente, sem nenhum compromisso com a sociedade da qual faz parte". Reforçando esse entendimento, Cury (apud Amorim, 1992) acrescenta que a autonomia não deva significar uma soberania da universidade em relação a sociedade e onde seu papel político e pedagógico plenamente exercido não torne-a uma espécie de "torre de marfim", distante de sua história de vida e alienada de seus fins.

A soberania da universidade, com relação a sociedade, entra em contradição com seu caráter público e seu compromisso social. A universidade deve estar comprometida com a sociedade e dispensar a autoridade do Estado na legislação desta relação, afirmando capacidade em determinar suas próprias responsabilidade e seus próprios rumos.

A autonomia, conforme destaca Gadotti (1993), proporciona o desenvolvimento do auto-controle e a cidadania. Uma instituição autônoma, por sua vez, promove e facilita a autonomia individual, conduzindo o indivíduo a pensar pelo seu próprio discurso. Com tal perspectiva de formação, aliada à uma competente preparação especializada, a universidade estará colocando na sociedade um indivíduo apto a uma ação transformadora e criativo para interpretar os problemas na sua profissão.



Segundo Gadotti (1993), discutir a autonomia é discutir a própria natureza da educação. Esta autonomia, no entanto, para ficar bem entendida, deverá ser discutida nas suas múltiplas dimensões.

Estas dimensões que perpassam o debate da autonomia, quando não são bem esclarecidas torna o debate superficial deixando brechas para interpretações variadas e, muitas vezes, contraditórias. Sendo assim, três categorias de autonomia devem ser definidas, as quais são interdependentes e necessárias para avançar no processo educacional: a autonomia administrativa, a autonomia financeira e a autonomia didático-científica.

A autonomia administrativa é fundamental para que a universidade supere a improvisação e o amadorismo na gestão de suas atividades, abrindo espaços para implementação de práticas modernas de administração. Ela permite a possibilidade da universidade estabelecer uma relação mais próxima do contexto ambiental em que está inserida, intervindo assim de forma dinâmica e inovadora no sistema social.

A autonomia financeira significa o direito da instituição em exercer a plena administração dos recursos financeiros a ela alocados, para que assim possa estabelecer uma programação orçamentária adequada ao seu planejamento a curto, médio e longo prazo. A autonomia financeira não deve ser confundida, portanto, com desobrigação do Estado para com o financiamento do ensino superior, mas a reafirmação deste compromisso garantindo sempre os recursos necessários para o bom desempenho das atividades acadêmicas. Estende-se ainda ao direito de cada instituição estabelecer formas alternativas de financiamento, que não entre em choque com a garantia de ensino público e gratuito.

A autonomia didático-científica define-se em termos de consolidação da liberdade efetiva das instituições de educação superior decidirem sobre o conteúdo de seus cursos, pesquisas, extensão e recursos organizacionais (Amorim, 1992). Definindo melhor, seria o direito de organizar o ensino, a pesquisa e a extensão livre de restrições de natureza filosófica, ideológica, política ou religiosa, imposta pelo Estado.

No que tange a avaliação institucional e ao planejamento universitário, a autonomia significa a liberdade para a equipe de coordenação das atividades e a comunidade acadêmica em desenvolver e executar o processo, sem a censura da direção e do Estado mas, garantindo os demais princípios anteriormente enunciados (democracia, compromisso social, caráter público e flexibilidade).

Para concluir, é necessário destacar que a autonomia não é um critério de consenso, pois o debate em relação ao seu papel é de natureza política, gerando uma crítica ao próprio papel do Estado e, no caso das atividades de avaliação institucional e planejamento, o próprio trabalho dos dirigentes da instituição. Por isso, a autonomia deverá ser uma conquista da comunidade acadêmica na busca da qualidade das IES.

## 2.5- COMPROMISSO SOCIAL

A universidade existe para a sociedade, e todo conhecimento que é desenvolvido em seu interior deve ser comprometido com a sua emancipação. No entanto, a universidade brasileira, em especial, "(...) foi criada para atender às necessidades fundamentais da realidade da qual é parte, mas pensada e aceita como um bem cultural oferecido a minorias" (Fávero, 1989:9).

A reversão de prioridades, afirmando o compromisso social da universidade, hoje em crise pela própria crise do Estado brasileiro, conduz, inevitavelmente, para um questionamento sobre o sistema universitário com relação à concepção de universidade (rediscutindo sua missão), suas finalidades, a qualidade do trabalho acadêmico e novas formas de funcionamento.

Este compromisso social da universidade deverá ser recolocado ou reforçado na agenda da comunidade acadêmica e de seus dirigentes, estabelecendo como passo a luta pela melhoria quantitativa e qualitativa do ensino superior.

Neste contexto, a universidade deverá voltar suas atenções para o meio em que está inserida, identificando pontos de estrangulamentos, os quais, através do ensino, da pesquisa e

da extensão, possam ser superados. Isto conduz a universidade para uma posição de contra-ataque dos problemas sociais, através de suas atividades básicas.; formando cidadãos competentes e responsáveis pelos problemas sociais, desenvolvendo pesquisas que derivem em tecnologias adequadas aos problemas constantes na sociedade, sem no entanto, desconsiderar problemas menores ligados a segmentos menos expressivos. Em síntese, os resultados da universidade deverão ser voltados para o bem estar da sociedade.

Para operacionalização destas questões, Fávero (1989:11) propõem algumas perguntas: "Que tipo de ciência, tecnologia e de cultura a universidade deve produzir? Que interesses deve ajudar a afirmar? São conhecimentos e tecnologias de desgaste ou de reposição dos agentes humanos e materiais investidos na construção de uma sociedade mais democrática? Ou são conhecimentos e tecnologias apropriadas à produção de um modo de pensar e de agir na sociedade adequado a fazer valer interesses negados pela maioria?"

A temática do compromisso social reforça também a necessidade de cobranças da parte da comunidade acadêmica com relação ao Estado, para que este invista na educação, pois somente através deste tipo de investimento é que países mais avançados conquistaram seu desenvolvimento social e econômico e sua independência científica e tecnológica.

No aspecto referente a democracia como parte fundamental no exercício da gestão universitária, foi destacada a questão da cidadania e, aliado a esta questão, faz-se necessário destacar a função social da universidade quanto a sua responsabilidade na formação de profissionais competentes e críticos dos problemas que afligem, não só a sociedade brasileira, mas também problemas universais (ecologia, direitos humanos, segurança). Como bem lembra Schlemper Júnior (1989:74) "é através destes recursos humanos, educados dentro de uma visão crítica, criativa, competente e transformadora, que se proporciona à sociedade os meios que ela necessita para atender suas exigências e necessidades básicas de modo a atingir o bem-estar individual e coletivo de seus membros". Este autor reforça a necessidade de um conteúdo unitário e totalizador para o ensino universitário, formando um especialista

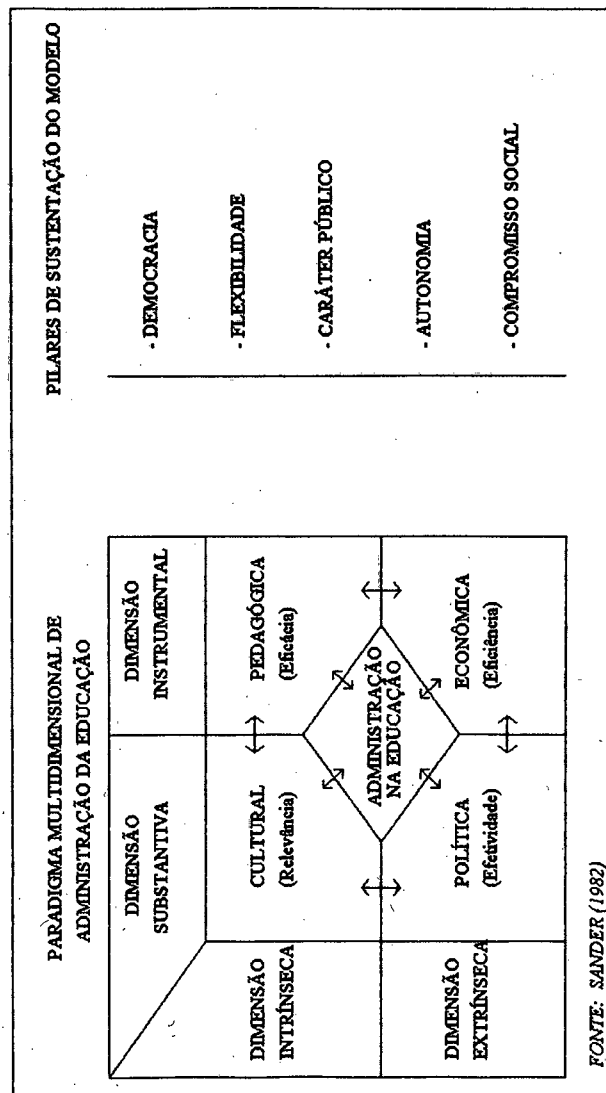
capacitado no seu campo de atuação e dotado de uma formação integrada e humanista dos aspectos do mundo, levando a formação integral do cidadão.

A avaliação institucional e o planejamento universitário devem ter o compromisso social como orientação básica, entre outras já destacadas, visando o alcance de resultados concretos na transformação da universidade em instituição engajada na dinâmica social.

A figura 1 apresenta a descrição do referencial teórico dos elementos do modelo, sendo a primeira parte o *paradigma multidimensional para administração da educação*, com suas múltiplas dimensões, e na segunda parte da figura visualiza-se os pilares de sustentação do modelo, conforme a ordem apresentada no trabalho.

FIGURA 1

# REFERENCIAL TEÓRICO PARA OS ELEMENTOS DO MODELO E SEUS PILARES DE SUSTENTAÇÃO



## **VII- ELEMENTOS DE UM MODELO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL PARA A UNIVERSIDADE BRASILEIRA**

O planejamento e a avaliação institucional, para manterem coerência, precisam ser trabalhados com base na missão; nos objetivos; e na cultura da instituição; devendo ser especificado também o instrumental metodológico e a sistemática de trabalho a ser assumida pelos participantes do sistema. Isto garante uma direção clara e objetiva de propósitos e uma previsibilidade nos resultados a serem alcançados pela administração, com esforços otimizados para uma mesma direção, sem no entanto censurar a criatividade e as concepções dos membros organizacionais.

Modelos são esquemas abstratos que quando aplicados necessitam de alterações e adaptações às especificidades próprias de cada instituição e ao momento em que a mesma está passando. Os elementos para um modelo de planejamento e avaliação, apresentado neste trabalho, objetivam ampliar as alternativas de aperfeiçoamento da gestão universitária, não desconsiderando suas especificidades, e orientar a administração para uma ação sistemática dentro de uma perspectiva democrática. A escolha do referencial teórico e dos elementos do modelo têm como base uma visão holística da realidade, partindo da definição de universidade como uma totalidade, composta por um conjunto de unidades multidisciplinares e requisitos ambientais; onde aspectos com racionalidades diversas emergem nos processos e onde o irracional e o não-racional também fazem parte.

Um modelo para gestão de instituições de ensino superior não deverá substituir a criatividade e a autonomia dos participantes do sistema mas, ao contrário, estimular estes a melhor interpretar as condições e características organizacionais, envolvendo-os de forma responsável nas atividades da instituição. O processo de desenvolvimento dos elementos do modelo terá de constituir-se em si mesmo num mecanismo de aprendizagem e

autodesenvolvimento de seus participantes, enquanto entes dotados de uma razão substantiva.

Uma vez apresentado o *paradigma multidimensional de administração da educação*, como referencial teórico, e colocando como pilares fundadores: *democracia, flexibilidade, caráter público, autonomia e compromisso social*, os elementos do modelo a serem apresentados deverão ser refletidos como instrumentos orientadores do processo de planejamento e avaliação, estando sujeitos a alterações e adaptações.

Os elementos do modelo são em número de oito e são ordenados em sequência para efeito didático, objetivando facilitar o envolvimento organizado dos participantes do sistema educacional, concebido como público responsável pela utilização do instrumental e pelo impacto maior de seus resultados.

## 1- MISSÃO E OBJETIVOS

A definição da missão e dos objetivos em instituições de ensino superior (IES) constitui-se tarefa árdua, desgastante e muitas vezes resulta em esforços "improdutivos". No entanto, segundo Tousignant (1990), toda iniciativa de realização de processos institucionais deverá começar pelo exame de suas finalidades e orientações e dos grandes objetivos da instituição. Ela é essencial para identificar pontos de referências fundamentais, que servirão para o desenvolvimento subsequente de uma série de outras atividades de gestão acadêmica.

Alguns autores (Baldrige, Cohen, March, Olsen) classificam os objetivos de IES como vagos e ambíguos e, freqüentemente, com uma missão não reconhecida pela comunidade universitária. Contudo, o grau de dificuldade na determinação da missão e dos objetivos institucionais não deve se constituir empecilho, mas um desafio a ser assumido por todos. Esforços terão de ser feitos, do contrário frustrações abater-se-ão sobre as atividades da instituição.

A determinação da missão, considerando o paradigma orientador dos elementos do modelo, deve ser debatida em todos os níveis da instituição, de forma dinâmica e sistemática.

Na missão deverá ficar claro a que a instituição se propõe, a qual público deve atender e como vai atender. Consiste na resposta ao que Peter Drucker pergunta: "Qual é o negócio da instituição?".

Considerando as características do ensino superior brasileiro e o distanciamento de suas instituições dos anseios da sociedade, este modelo direciona para o desenvolvimento de uma missão respaldada na formação de indivíduos comprometidos com a qualidade de vida humana coletiva e do autodesenvolvimento de seus participantes, através da construção, transmissão ou disseminação de conhecimento.

Baldrige (1971) lembra, no entanto, que uma infinidade de autores poderiam escrever uma imensidão de livros (e todos com excelente capacidade e boas intenções) intitulado: "A missão e os objetivos da universidade"; mas, talvez, poucos saberiam dizer claramente qual a missão e os objetivos das instituições em que atuam.

Os objetivos devem traduzir a missão da instituição com um grau maior de detalhamento, possibilitando uma operacionalização desta nas atividades de gestão administrativa e acadêmica.

A estruturação dos objetivos, que por sua vez orientará a elaboração de metas e estratégias, pode dar-se obedecendo as funções primordiais: ensino, pesquisa e extensão.

Além da definição da missão e dos objetivos institucionais deverá ser elaborado um conjunto de objetivos específicos a ser alcançados através do planejamento e da avaliação institucional no horizonte do processo. Estes objetivos facilitarão o exame do planejamento e avaliação, garantirão maior comprometimento do participantes e darão uma orientação mais específica à ação dos dirigentes.

Com objetivos claramente definidos facilita-se a verificação do sucesso ou insucesso dos esforços empreendidos pela instituição, bem como do alcance dos resultados do planejamento e da avaliação sobre as atividades acadêmicas.



A missão e os objetivos precisam ser revistos constantemente, considerando as alterações nos valores, no ambiente interno e externo da instituição, identificadas na análise ambiental. O comportamento dos indicadores de desempenho, analisados e definidos na avaliação institucional, também constituem elemento determinante para reformulação da missão e dos objetivos institucionais.

## 2- CULTURA ORGANIZACIONAL

A cultura organizacional representa um conjunto de valores, mitos e crenças construídas pelos participantes da organização, decorrente de influências internas e externas e sob o envolvimento de aspectos políticos, econômicos e sociais. Seu reconhecimento é tarefa complexa e tem suscitado estudos em áreas diversas (antropologia, sociologia, psicologia, administração). No entanto, seu entendimento é um desafio para o aperfeiçoamento da gestão tanto em organizações públicas e sem-fins-lucrativos quanto privadas.

Considerando este aspecto, definiu-se este elemento como fundamental para construção do modelo. Neste sentido, apresentou-se como etapa inicial o debate na instituição sobre as diversas crenças, mitos e valores, que têm norteado as atividades administrativas e acadêmicas para, posteriormente, diante de uma análise envolvendo todos os segmentos do sistema educacional, bem como representantes da sociedade civil organizada, preparar um parecer que oriente os processos de gestão acadêmica e administrativa da instituição.

Nesta etapa do processo deve-se também explicitar os propósitos do planejamento e da avaliação como instrumentos de gestão, indicando suas contribuições para o aperfeiçoamento das atividades acadêmicas e administrativas; evidenciando suas limitações como instrumentos capazes de garantir em todos os momentos o autodesenvolvimento de seus participantes. É

neste momento que as contradições dos processos mais sistemáticos de gestão devem ser esclarecidas, para a partir do seu reconhecimento, serem paulatinamente superadas.

O processo inicia com uma ênfase aparente nos aspectos racionais (do ponto vista instrumental), reduzindo irracionalidades para, crescentemente, assumir um caráter mais substantivo, aumentando os espaços de autodesenvolvimento de seus participantes.

Nesta etapa, o estímulo a interdisciplinaridade deve dar-se ao máximo no sentido de criar possibilidades crescentes de uma apreensão cultural profunda. Diversos segmentos do sistema educacional, bem como diversos campos de conhecimento envolvidos, enriquecem o processo e possibilitam cercar as dimensões da organização capazes de entranharem-se na complexidade do sistema. Além deste aspecto, o processo torna-se mais relevante pelo estímulo ao trabalho multi, pluri e interdisciplinar no interior da instituição, proliferando uma riqueza não só administrativa como também acadêmica.

A análise da cultura organizacional deve produzir três tipos de resultados:

1-Um diagnóstico dos valores, crenças, mitos, expectativas e experiência, relacionando-o com as atividades de avaliação institucional e planejamento universitário, para orientação das etapas posteriores;

2-Através da análise cultural e do debate sobre as contribuições e restrições da avaliação e do planejamento, chegar á um consenso sobre a importância destes processos na restauração do prestígio e da qualidade das IES e avançar para o desenvolvimento de uma *cultura da avaliação*, entendida esta como "um conjunto de valores acadêmicos, atitudes e formas coletivas de conduta que tornem o ato avaliativo parte integrante do exercício diuturno das funções." (PAIUFFS,1994:12) e uma cultura de planejamento, definida também como um conjunto de valores acadêmicos e de gestão, atitudes e forma de ação ativa no ensino superior.

3-Devido a reunião de segmentos diversos do sistema educacional, gerar maior entrosamento da universidade/sociedade e o desencadeamento de propostas de trabalhos multi, pluri e interdisciplinares, como consequência do contato de docentes, discentes e

pesquisadores dos mais variados departamentos, numa relação de reciprocidade. A interdisciplinaridade é definida aqui como uma ação que produza trocas entre os diversos especialistas, gerando um grau de integração real das disciplinas e tenha como consequências trabalhos que avancem com maior profundidade no conhecimento total da realidade dos participantes (Fazenda, 1992).

A operacionalização desta etapa deverá dar-se via reuniões, com pautas definidas e que apresentarão como resultado um relatório sobre as diversas temática (valores, mitos, crenças, experiências). A organização dos grupos será orientada por uma comissão geral de avaliação e planejamento, composta, como sugestão inicial, por representantes da direção da instituição e membros do corpo docente, discente e técnico-administrativos, indicados pelas suas entidades representativas e departamento. Estes representantes, os quais não possuam um domínio sobre os elementos de natureza técnica da avaliação e do planejamento, deverão assumir o compromisso de atualização desses conhecimento para transmitir ao longo do processo aos demais participantes.

A análise da cultura organizacional permitirá explicitar a presença das dimensões dos diversos modelos discutidos na fundamentação teórica, bem como das características da universidade como organização complexa. Com isso é possível compreender a essência dos processos institucionais e definir as linhas de ação que viabilizem o alcance dos objetivos.

### **3- ANÁLISE AMBIENTAL E INDICADORES**

O planejamento, como processo sistemático, apresenta-se fundamentalmente como instrumento de caráter administrativo enquanto a avaliação institucional envolve substantivamente o meio acadêmico e coloca em discussão, com maior profundidade, os fins últimos da educação. Sendo assim, a integração do modelo gera um estreitamento das atividades-meio com as atividades fins, contribuindo para a superação gradual do conflito

burocracia X academia. A avaliação possibilita um controle da burocratização do planejamento, enquanto este, permite um encaminhamento objetivo dos resultados da avaliação para o processo decisório. O planejamento sempre se caracterizou por uma proximidade maior com o processo decisório, ao contrário das avaliações que, muitas vezes, são engavetadas e esquecidas, resultando em desperdícios de tempo, recursos e oportunidades.

A análise ambiental consiste em duas partes: a análise do ambiente interno e a análise do ambiente externo. A análise interna envolve um monitoramento dos recursos da instituição, procurando identificar as suas fraquezas e os seus pontos positivos. As variáveis consideradas na análise interna são passíveis de controle pela instituição, permitindo a manipulação objetiva para produção de resultados positivos.

A análise externa consiste na exposição das tendências no macroambiente, o qual se compõem de um conjunto de variáveis incontroláveis pela instituição. Quanto aos indicadores, estes são mais específicos às atividades acadêmicas e seu comportamento reflete um impacto mais imediato nas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Desta forma, estes elementos do modelo desenvolve-se em três sub-etapas: análise do ambiente interno, análise do ambiente externo e indicadores de avaliação. Define-se como característica fundamental da análise que ela desenvolva-se com base em dados quantitativos e também qualitativos e que nesta etapa considere-se também as avaliações de caráter subjetivo, realizadas pela sociedade e pela comunidade acadêmica de um forma geral. Para finalizar, as análises para efeito de planejamento, deverão caracterizar-se como de natureza prospectiva.

### **3.1-ANÁLISE DO AMBIENTE INTERNO**

Como já foi destacado, nesta etapa identificam-se os pontos fortes e pontos fracos da instituição no que tange as atividades meio e atividades fins. Aqui deverão ser identificados a disponibilidade de:

1- docentes e funcionários por departamento e cursos (graduação e pós-graduação) conforme suas necessidades;

2- recursos financeiros para desenvolvimento de projetos de ensino, pesquisa e extensão;

3- instalações físicas - identificação de necessidades e ociosidades;

4- análise das vantagens e desvantagens da instituição em função da sua localização geográfica;

5- análise do ambiente social.

Deverão ser, também, identificados as potencialidades existentes na instituição, as quais possam ser melhor utilizadas, bem como aspectos negativos referentes a cada ponto levantado anteriormente.

As informações deverão ser buscadas junto aos professores, alunos, ex-alunos, funcionários e relatórios disponíveis à administração da instituição.

Instituições de ensino sub-utilizam seus recursos, onde, muitas vezes, seu melhor aproveitamento não necessita inversões significativas de recursos financeiros. As faculdades de educação, por exemplo, são muitas vezes isoladas dos demais centros que, com frequência, necessitam de aperfeiçoamento didático para seus professores.

Cursos de administração podem desenvolver, em períodos de férias do corpo docente, programas de treinamento para os funcionários da instituição, melhorando o nível do pessoal técnico-administrativo.

Faculdades de filosofia podem desenvolver seminários que estimulem a reflexão sobre temas diversos de interesses à áreas também diversas, contribuindo para reflexão filosófica das demais áreas.

As universidades brasileiras apresentam uma infinidade de áreas com alto prestígio e reconhecimento que não são aproveitadas internamente pelas demais áreas. A identificação sistemática dos pontos positivos e negativos da instituição consiste em passo fundamental para aperfeiçoamento da gestão universitária.

Através da identificação destes pontos fortes e fracos, a direção terá elementos para apresentar a comunidade e ao próprio governo para discutir prioridades e alternativas, tanto para manutenção do que está bom como para recuperação do que está incompatível com as necessidades da instituição. Com estas informações é possível partir para o desenvolvimento de uma imagem positiva da instituição junto a sua comunidade e, reivindicar recursos com projetos mais detalhados sobre necessidades e objetivos na aplicação.

Para finalizar esta etapa pode incluir em exame da política de pessoal adotada pela instituição, identificando alternativas para seu melhoramento e análise da administração dos demais recursos (financeiros, materiais, marketing).

### 3.2-ANÁLISE DO AMBIENTE EXTERNO

Diante da instabilidade ambiental e do impacto de suas variáveis componentes, faz-se necessário um mapeamento de tendências, identificando as possibilidades de perdas e ganhos para a instituição.

Esta etapa consistirá num monitoramento de uma variedade de forças e tendências políticas, sociais e econômicas. O monitoramento do ambiente externo deverá dar-se pela análise sistemática de 5 (cinco) variáveis: demografia, economia, leis e políticas, cultura e tecnologia. Para cada variável destas deverá ser explorados os elementos de maior impacto para o alcance dos objetivos da instituição, como por exemplo:

-Demografia: identificar as tendências etárias que fazem parte do público da instituição num determinado período e a identificação de outras faixas etárias que possam tornar-se significativas para ela;

-Economia: avaliar as tendências econômicas que venham a afetar os orçamentos da instituição e o poder aquisitivo dos estudantes e professores, tais como níveis de poupança e renda *per capita* da região em que está localizado seu público-alvo.

Na análise do ambiente externo da organização deverá haver também um estudo sobre a relação dos vários públicos (imprensa, instituições financeiras, grupos ativistas, partidos,

sindicatos) com a instituição, procurando com isso tirar vantagens e amenizar ou eliminar problemas existentes ou que possam vir a acontecer. Estes públicos poderão tornar-se elos de fortalecimento da imagem da instituição junto a comunidade e contribuidores da qualidade dos trabalhos produzidos no interior da instituição..

A análise do ambiente da organização deverá ser elaborada com a participação de todos os segmentos, mas poderá ser sistematizada por um órgão de apoio (Pesquisa Institucional) que, de antemão, já deverá apresentar um relatório de informação sistematicamente elaborado, conforme o roteiro acima. O papel deste órgão será agilizar a reunião das informações e organizá-las de forma objetiva para os formuladores de políticas e tomadores de decisão, bem como para a comunidade universitária.

Nesta etapa poderá ser colocada a discussão de fontes alternativas de recursos, para complementação orçamentária; convênios com instituições de ensino nacionais e internacionais e formas de cooperação com empresas públicas e privadas.

Os dados levantados deverão receber um tratamento sistemático e a avaliação desses pode ser tratada de forma objetiva através de técnicas estatística ou subjetivamente através de debates e reuniões envolvendo os vários segmentos da comunidade universitária.

### **3.3-DEFINIÇÃO E ANÁLISE DOS INDICADORES**

Os indicadores são os elementos operacionais do processo de avaliação institucional. É a partir deles que se poderá desenvolver um perfil situacional da organização, identificando necessidades de ajustes e espaços subaproveitados. Os indicadores podem distribuir-se de acordo com as funções primordiais das IES, ensino, pesquisa e extensão; conjuntamente com a função administrativa.

O aproveitamento dos resultados da avaliação, enquanto apoio ao processo decisório e ao planejamento universitário, dar-se-á com base nas necessidades de alterações das observações feitas para cada indicador.

Os indicadores deverão ser trabalhados qualitativamente e quantitativamente. A parte quantitativa não aborda todas as dimensões de determinados indicadores, mas permite resultados mais rápidos para decisões mais urgentes. A análise qualitativa, por sua vez, permite um aprofundamento do entendimento dos indicadores, completando a análise quantitativa.

Será apresentado neste trabalho 6 indicadores básicos, sem a pretensão de que sejam exaustivo para uma avaliação das IES:

### **1- Docentes**

\*Titulação- verificação do percentual de professores com título de graduação, especialista, mestrado e doutorado (incluindo pós-doutoramento).

\*Carga horária- analisar o percentual de professores com dedicação exclusiva, 40 hs., 20hs. e outras modalidades.

\*Percentual alunos\ professor.

\*Produção acadêmica e atividades administrativas- obter informações sobre livros publicados, artigos em revistas especializadas, consultorias e cargos administrativos assumidos na instituição, em um período determinado.

\*Tabular as disciplinas assumidas e o número de orientandos durante períodos determinados.

\*Nível salarial- comparação da curva salarial dos professores da instituição com a curva salarial de professores de instituições educacionais do mesmo porte, nas regiões próximas.

### **2- Corpo discente**

\*Verificação do comportamento da demanda dos cursos da instituição.

\*Histórico de matrículas em um período determinado de tempo, objetivando identificar as causas de crescimento e decréscimo.

\*Apoio a comunidade estudantil: bolsas de estudo, bolsas de pesquisas, transporte, alimentação, saúde, auxílio à moradia, auxílio à aquisição de material didático e outras categorias de apoio.



\*Inserção dos egressos no mercado de trabalho

### 3- Biblioteca

\*Volumes disponíveis por áreas e a atualização respectiva.

\*Periódicos

\* Serviços bibliotecários: - consultas a outras bibliotecas;

- sistema de empréstimo;

- sistema de aquisição de novas obras;

- espaço físico para estudos;

- outros serviços oferecidos.

\*Grau de satisfação dos usuários com o atendimento

### 4- Pesquisa

\*Total de pesquisadores na instituição por campo de estudo;

\*Convênios efetuados ou em andamento;

\*Pesquisas realizadas por docentes e pesquisadores vinculados à instituição;

\*Volume de investimento em pesquisa;

\*Laboratórios e núcleos de pesquisa;

\*Resultados de pesquisas publicados em livros ou revistas especializadas;

\*Pesquisas apresentadas em congressos e seminários.

\*Impacto das pesquisas produzidas na instituição no desenvolvimento sócio-econômico e cultural (nacional e local).

### 5- Instalações físicas, máquinas e equipamentos

\*Disponibilidade e distribuição por área de retroprojetores, flip-chart, vídeo cassete, gravador e outros equipamentos de apoio à tecnologia de ensino.

\*Disponibilidade e distribuição de computadores, fax-símile, copiadoras e telefones.

\*Sala de aula - iluminação, classes, cadeiras, quadro negro e ventilação.

\*Disponibilidade de espaço físico para ampliação das atividades acadêmicas e administrativas.

\*Acessibilidade da comunidade universitária às instalações físicas, máquinas e equipamentos.

## **6- Atividades de Extensão**

- \*Atividades de extensão em andamento;
- \*Possibilidades de trabalhos de extensão junto a outras instituições de ensino;
- \*Trabalhos realizados junto a comunidade local;
- \*Percepção do impacto das atividades de extensão pelas comunidades ou instituições atendidas.

## **7- Atividades de ensino**

- \*currículo;
- \*didática;
- \*relacionamento pessoal e profissional professores\alunos\funcionários;
- \*apoio didático-pedagógico.

Além destes indicadores cada instituição deverá definir outros, os quais atendam suas especificidades, como por exemplo IES que dispõem de Colégios de Aplicação, Fundações de apoio a pesquisa, hospitais universitários, clínicas de animais e lavouras experimentais.

Alguns autores trabalham com indicadores específicos para análise de programas, objetivando principalmente verificar: atratividade, os benefícios trazidos, a congruência entre os cursos, o aspecto diferencial do programa, a efetividade, a funcionalidade e o crescimento da produção (Bergquist & Armstrong, 1986).

No decorrer do processo de implementação da avaliação, respeitando o princípio da **flexibilidade**, pode se fazer necessário a retirada de um determinado indicador e a inclusão de um outro não previsto anteriormente e a inclusão de outras dimensões para cada indicador apresentado.

Os indicadores deverão ser apresentados em termos quantitativos, identificando sua posição na instituição e ao nível departamental quando possível, acompanhados de pareceres sobre a qualidade dos indicadores. Ou seja, apresentar o por que de um determinado indicador alcançar tal índice.

A análise desses indicadores deverá dar-se considerando as circunstâncias da instituição e do departamento, trabalhando com base nas suas especificidades; com isso os resultados serão críticos e legítimos, por que consideraram as circunstâncias em que se produziram tais resultados.

No elemento avaliação dos resultados e dos indicadores, serão comparados os indicadores avaliados na fase de análise e definição, realizada na primeira etapa conjuntamente com a análise do ambiente; para assim verificar o grau de sucesso do planejamento no alcance dos objetivos revistos apartir destes mesmos indicadores. Os indicadores estabelecerão as medidas para se avaliar o grau de sucesso do planejamento.

### 3.3.1- Análise de fontes alternativas para aperfeiçoamento de indicadores

Esta etapa consiste em identificar, para cada indicador avaliado, uma alternativa de aperfeiçoamento. Sendo assim, a percepção e o conhecimento utilizado para julgar um determinado indicador será também utilizado para apontar o caminho de seu enriquecimento.

O corpo docente pode, numa instituição avaliada, por exemplo, apresentar um grau baixo de titulação (que poderá estar comprometendo uma elevação da qualidade) e como fonte alternativa para aperfeiçoamento, as seguintes possibilidades poderiam ser indicadas: enviar professores para cursos de especialização, mestrado e doutorado em outras instituições; prepará-los dentro da própria instituição através do desenvolvimento de cursos de pós-graduação em convênio com outras instituições; contratar professores com a titulação desejada; ou, um misto das alternativas apresentadas.

A identificação conjunta dessas alternativas agiliza as decisões e responde as inquietações da coletividade. Há inúmeras técnicas de geração de idéias para solução de problemas, as quais podem ser exploradas pelos avaliadores na identificação de alternativas.

#### **4-IDENTIFICAÇÃO DE QUESTÕES ESTRATÉGICAS E FORMULAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO**

Dentre os pontos negativos e as ameaças à instituição, identificados na análise do ambiente e na avaliação de indicadores, alguns assumem um caráter estratégico, ou seja, podem produzir um impacto negativo nos valores, objetivos e missão da instituição. Outros, ao contrário, podem gerar prejuízos à instituição mas não comprometer o alcance de seus objetivos e de sua missão, caso sejam colocados para um segundo plano.

A instituição não poderá simplesmente preparar-se para enfrentar as ameaças e pontos negativos, mas deverá também orientar-se para melhor aproveitar o que já possui de bom e as oportunidades oferecidas no ambiente externo. Para isso, será necessário a definição de metas e estratégias, compatíveis com a cultura da organização e de acordo com o resultado das análises ambientais e da avaliação dos indicadores institucionais.

Considerando a escassez dos recursos para solucionar todos os problemas apontados, a instituição terá de estabelecer uma ordem de prioridades, ou seja, identificar aquelas questões que são estratégicas, as quais têm maior impacto sobre as atividades acadêmicas e que a instituição dispõem de recursos para enfrentá-las.

Partindo das questões estratégicas, identificadas a partir da análise do ambiente e dos indicadores, segue-se para elaboração de um plano estratégico. Este consiste num conjunto de metas e estratégias, ordenadas e hierarquizadas para guiar a atividade dos administradores no desenvolvimento das suas atividades.

As metas deverão explicitar aspectos relativos à magnitude, tempo e responsabilidade; e conduzirão para uma operacionalização dos objetivos, sendo fiéis a missão institucional e a cultura da organização.

Devido à gestão das IES brasileiras serem renovadas em períodos de quatro anos, recomenda-se que as metas estabelecidas no planejamento não ultrapassem esse período e desdobrem-se em períodos semestrais.

As estratégias deverão ser o resultado da combinação dos pontos fortes da instituição com as oportunidades oferecidas no ambiente, respeitando as prioridades e considerando sempre a cultura da instituição, já discutida no início do processo. As estratégias correspondem aos passos a serem seguidos para o alcance das metas e objetivos estabelecidos.

Para facilitar a implementação das estratégias, estas podem ser elaboradas para as diversas unidades institucionais com autonomia aos responsáveis na execução. Sendo assim, deverão ser estabelecidas estratégias globais que afetem todas as áreas e estratégias específicas aos níveis departamentais, centros e faculdades.

Tanto reitoria quanto departamentos e faculdades deverão abrir para a participação, na elaboração dessas estratégias, aos diversos segmentos através de formas que não inviabilizem a objetividade dos trabalhos e não censurem suas contribuições e recomendações.

A elaboração e execução do planejamento e avaliação institucional distribui-se nos diversos níveis, produzindo resultados específicos para cada unidade e resultados globais convergentes com a missão e os valores institucionais.

Considerando os diversos modelos (burocrático, político, colegiado e anárquico), que perpassam a estrutura da universidade, a viabilização destas etapas deve calcar-se também na participação ampliada da comunidade, sob a coordenação da equipe de planejamento e avaliação institucional, a qual dispõem de maior domínio sobre os aspectos teórico-metodológicos, fazendo desta participação uma contribuição objetiva e dinâmica.

A participação nesta etapa é um elemento fundamental, necessário para que as metas tenham legitimidade e as estratégias para alcançá-las ganhem a cooperação da comunidade acadêmica. Ela viabiliza a clareza daquilo que a organização quer alcançar, gerando maior articulação entre as partes e reforçando a visão holística da administração universitária.

## **5-ENCAMINHAMENTO DOS RESULTADOS**

A análise do ambiente e a avaliação dos indicadores produzem informações distintas quanto a profundidade e quanto ao impacto nas atividades acadêmicas. A primeira é realizada num espaço mais curto de tempo, enquanto a segunda estende-se por um período maior, acompanhando as etapas posteriores. No entanto, a avaliação antes de estar concluída já possibilita um conjunto de informações que, juntamente com o resultado da análise ambiental, permitem apoiar os tomadores de decisão para decidirem com maior racionalidade e menor improvisação.

A legitimidade e o engajamento dos participantes aumentarão à medida que os resultados de avaliações e análises prévias sejam aproveitadas, produzindo melhorias imediatas nas atividades. O aperfeiçoamento das atividades deverá ser constante à medida que estes processos sistemáticos possibilitem entusiasmo aos participantes do sistema para melhorar a qualidade da instituição.

## **6- AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS E INDICADORES**

O elemento final para construção do modelo define-se como avaliação dos resultados, consistindo este na verificação do desempenho dos indicadores resultantes da avaliação, e na

comparação destes resultados com os objetivos organizacionais definidos e redefinidos ao longo do processo.

Através desta etapa, define-se também o grau de sucesso do planejamento, produzindo um *feedback* aos responsáveis pela sua elaboração e implementação para reformulação das metas e estratégias e do próprio planejamento.

A realidade é dinâmica, exigindo que o planejamento e a avaliação sejam constantemente monitoradas para que seus objetivos não se distanciem da missão da instituição, dos seus valores e de seus objetivos. Esta avaliação objetiva também verificar até que ponto o planejamento produziu um impacto significativo na atividade fim da instituição, considerando os esforços dispendidos para sua realização.

Considerando que tal impacto foi significativo, deverá ser levantado também as falhas na condução do processo, as principais dificuldades encontradas, as alterações necessárias no instrumental (modelo) e os cuidados a serem tomados na reaplicação dos elementos do modelo.

## **7-ASPECTOS COMPLEMENTARES AOS ELEMENTOS DO MODELO**

### **7.1-PARTICIPAÇÃO DE AVALIADORES EXTERNOS**

Uma Instituição de Ensino apresenta aspectos gerais e específicos de funcionamento, comuns a uma variedade de IES, e outros aspectos, também gerais e específicos, inerentes a sua história, seu cotidiano e decorrentes de suas características próprias, as quais representam a sua identidade e seu papel na comunidade em que estão inseridas.

Os aspectos gerais são aqueles decorrentes das suas características institucionais e que perpassam todas as áreas da instituição, podendo estar relacionados com as funções de pesquisa, ensino, extensão e administração. Os aspectos específicos dizem respeito as

características próprias de cada campo de conhecimento ou também de atividades específicas de gestão da instituição como planejamento, avaliação, orçamentação e seleção de pessoal.

Considerando a diversidade de aspectos gerais e específicos, inerentes ou não à cada instituição de ensino, percebe-se um amplo espaço de troca de experiências nos processos de avaliação e planejamento universitário através do envolvimento de avaliadores externos, os quais poderão, através dos seus conhecimento e experiências, fornecerem análises e recomendações de difícil percepção pelos indivíduos envolvidos internamente e diretamente no processo. O avaliador externo contribuirá com o suprimento de informações e experiências não acessíveis aos membros da organização, uma vez que estes concentram-se, fundamentalmente, nas atividades internas e, pelo forte envolvimento no processo de avaliação, apresentam, naturalmente, certa dificuldade de abstrair-se para fazer uma reflexão independente do clima organizacional e das discussões.

O desconhecimento por parte do avaliador externo das especificidades da instituição é em parte suprido através da interação com os membros internos (os quais participam ativamente na avaliação e no planejamento), produzindo um processo recíproco de aprendizagem. Desta forma também, o avaliador externo recebe a aceitação do grupo, sem necessariamente abandonar a sua postura crítica com relação aos problemas da instituição.

Neste trabalho são considerados dois tipos de avaliadores externos, os quais não são excludentes nas características que os diferenciam, podendo um mesmo avaliador assumir as duas posturas. O primeiro tipo, caracteriza-se por centrar suas contribuições na avaliação de aspectos globais ou gerais da instituição, referentes aos problemas mais amplos de ensino, pesquisa, extensão e administração. O segundo tipo, caracteriza-se por sua contribuição à aspectos específicos aos diversos campos de conhecimento, onde cada avaliador exerce domínio maior. Neste segundo caso, o avaliador poderá centrar sua contribuição em termos de questões teóricas de ensino, pesquisa e extensão, gerando um salto qualitativo mais imediato e direto nos departamentos de ensino; ou, trocando experiências sobre questões de funcionamento dessas atividades nessas unidades menores. Deve-se ter claro no entanto, que



em ambos os casos, a participação dos avaliadores externos deve dar-se através de um processo de interação com os diversos segmentos da instituição, para que todos desfrutem dos benefícios trazidos.

A escolha de avaliadores externos poderá dar-se através da participação de todos os segmentos, sendo necessário, no entanto, que estes avaliadores tenham legitimidade no meio acadêmico em termos de contribuições para o desenvolvimento da educação.

A compreensão da complexidade dos fenômenos que circundam o cotidiano das IES, exige um apuramento crítico dos avaliadores e, em determinados casos, um distanciamento desses problemas aliado à experiências em outras instituições. Isto é viável, fundamentalmente, através da participação de avaliadores externos

## **7.2-PARTICIPAÇÃO DO ESTADO**

O Estado é gestor maior da educação e tem o compromisso de oferecer educação pública aos cidadãos, os quais pagam impostos e com isso exigem um retorno em termos de benefícios sociais. Cabe ao Estado criar as condições necessárias para o funcionamento adequado das instituições de ensino em todos os níveis.

Partindo das considerações feitas acima, conclui-se que é função do Estado apoiar as atividades de avaliação e planejamento na universidade, respeitando a autonomia dessas instituições.

O apoio poderá ser objetivado através do financiamento de projetos de avaliação institucional e projetos de melhoria da qualidade das atividades acadêmicas, tomando como base o planejamento fundamentado em análises sistemáticas e com metas realistas, apresentado pela organização.

## **7.3-ELABORAÇÃO DE PARÂMETROS PARA DEFINIÇÃO DE METAS**

A elaboração das metas poderá tomar como parâmetro instituições de qualidade reconhecida, sem no entanto colocar estes parâmetros como determinantes. O parâmetro

maior poderá ser a própria instituição, sua trajetória, incluindo suas dificuldades e suas realizações ao longo de sua existência.

Colocar instituições de prestígio como parâmetro, apresenta a vantagem de definição de metas mais ousadas, que entusiasma o trabalho da comunidade no seu alcance; tomar a própria instituição como parâmetro, orienta a definição de forma mais realista das metas, não produzindo expectativas falsas, as quais, num período posterior possam frustrar os envolvidos nos processos e comprometer a legitimidade do processo.

Considerando as vantagens das duas alternativas, as quais não são necessariamente excludentes, o recomendável é utilizar tanto a instituição como parâmetro quanto outras instituições. Desta forma ficariam resguardados os esforços e realizações daqueles que contribuíram ao longo da história da instituição e não se deixaria de ousar e aproveitar as experiências oferecidas no ambiente mais amplo que envolve a instituição avaliada.

#### **7.4- A PESQUISA INSTITUCIONAL COMO ATIVIDADE DE APOIO**

A informação é um dos elementos centrais na democratização interna e externa da universidade. Seu sigilo dá sustentação às formas burocráticas tradicionais de gestão das IES, que se caracterizam pela concentração de conhecimentos (de gestão) e informações em instâncias limitadas, concentrando o poder em uma parcela restrita de indivíduos centrados no topo da instituição.

Os elementos propostos para construção de um modelo integrado de planejamento e avaliação institucional para as universidades brasileiras apresenta entre seus princípios a democracia e a autonomia, tornando questão fundamental o acesso à informação para todos os segmentos da comunidade acadêmica e a sociedade em geral. Além da informação constituir-se num elemento para garantir a natureza democrática dos processos e a autonomia institucional, ela possibilita, quando sistematizada e organizada, melhores condições para os tomadores de decisão decidirem com rapidez e com maior racionalidade.

Objetivando sistematizar e produzir informações seguras, no momento oportuno, propõem-se neste trabalho como órgão de apoio ao planejamento e a avaliação institucional, bem como para desenvolvimento de outras atividades institucionais, a criação de uma unidade de Pesquisa Institucional.

Saupe (1990) define a Pesquisa Institucional como consistindo na investigação e análise das funções específicas atribuídas a uma instituição, comparando-as com as funções em execução, bem como sua vinculação com os objetivos mais amplos da sociedade. Para a universidade a Pesquisa Institucional representa uma avaliação analítica de suas funções e da vinculação que essas têm com o encargo que lhe é dado pela sociedade, que permite defini-la como instituição, distinguindo-a das outras dentro do sistema social. Através da Pesquisa Institucional pode-se garantir uma base científica ao planejamento acadêmico e a avaliação, produzindo estudos críticos sobre resultados, problemas, confrontos e dificuldades, tentando buscar os meios para supri-los.

Duas perspectivas são apontadas por Saupe (1990) quanto a natureza das informações produzidas pela Pesquisa Institucional: a perspectiva interna ou para dentro e a perspectiva externa ou para fora. A perspectiva interna aponta questões relativas a produtividade e adequação e a perspectiva externa aponta questões relativas ao mercado de trabalho, utilidade social e desenvolvimento.

Este autor também destaca que a função ideal de uma unidade de Pesquisa Institucional é indagar, contestar as propostas há muito consagradas, inquirir sobre o valor das tradições que aparentemente ditam as práticas e, de uma maneira geral, servir de consciência interna de uma instituição.

Stecklein (1971) destaca a Pesquisa Institucional como importante para proporcionar continuidade e auto análise institucional, devendo apresentar como pré-requisito a independência com relação à administração central, servindo a todos os interessados em informações relativas ao funcionamento da instituição e ao seu ambiente externo. Para Stecklein (1971) a Pesquisa Institucional pode apresentar as seguintes áreas de atuação:

estudos sobre alunos, enfoque sobre docência, estudos de currículos e avaliações indiretas de currículos. Uma unidade de Pesquisa Institucional pode ser útil ainda, para avaliar o uso de novos instrumentos, com vistas ao aprimoramento dos produtos do ensino e à expansão dos recursos educacionais.

Ao se propor os elementos para construção de um modelo integrado de planejamento e avaliação institucional, definiu-se a Pesquisa Institucional como um órgão de apoio para realização das atividades de planejamento e avaliação, bem como para outras atividades relativas ao funcionamento da instituição.

A unidade de Pesquisa Institucional deverá apresentar as seguintes características:

- Produzir informações que sirvam tanto a administração central, quanto ao segmento de docentes, discentes e funcionários, bem como aos organismos governamentais e não governamentais e a sociedade em geral, quando estes sujeitos solicitarem;
- As informações produzidas deverão ser relativas ao funcionamento interno da instituição, seu desempenho na sociedade e ao ambiente no qual a instituição está inserida. As informações levantadas poderão referir-se a aspectos de natureza acadêmica, social, política e econômica;
- A unidade de Pesquisa Institucional deve assumir o papel de órgão de *staff*, trabalhando para gerir informações que permitam uma maior compreensão da complexidade dos fenômenos organizacionais, tanto de natureza administrativa quanto acadêmica;
- Para finalizar, as informações produzidas devem ser sujeitas a análise crítica por parte da comunidade acadêmica, para que obtenham maior legitimidade e utilização adequada.

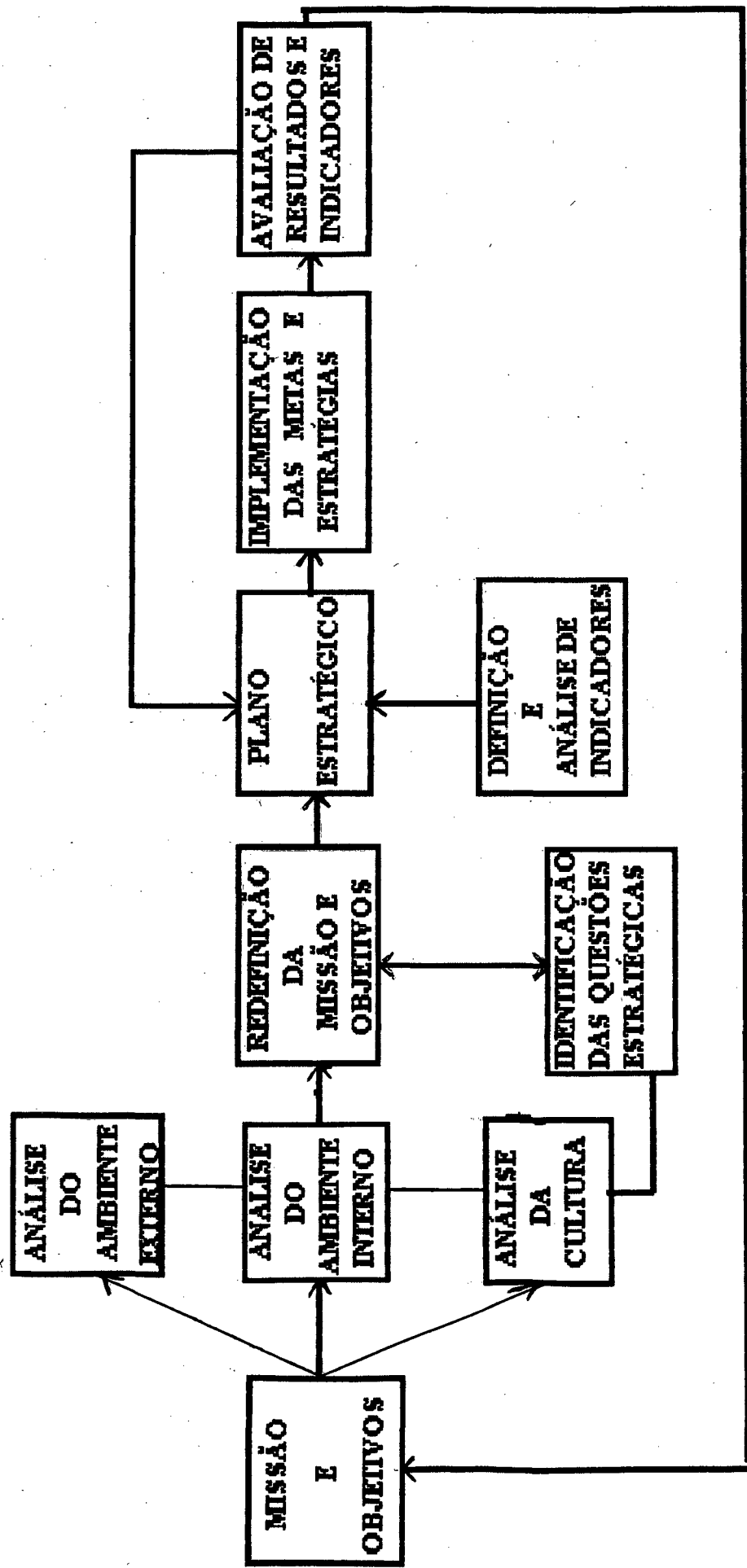
## 7.5-PUBLICAÇÃO DOS RESULTADOS PARCIAIS E TOTAIS

A publicação dos resultados deverá exercer dois papéis; um de natureza funcional e outro de natureza política. O primeiro coloca a publicação dos resultados como um instrumento para facilitar a compreensão da globalidade do processo de planejamento e avaliação, facilitando a interação e o envolvimento dos diversos segmentos da comunidade.

acadêmica. Visa também fornecer subsídios às instituições interessadas em trabalhar tais processos, contribuindo com o desenvolvimento da educação no nível do sistema como um todo.

Em termos políticos, a publicação dos resultados parciais e totais contribui com a transparência do processo (caráter público), produzindo maior legitimidade e, conseqüentemente, levando à um envolvimento crescente dos participantes nas atividades. Considerando a extensão desta publicação dos resultados para a "comunidade externa" à universidade, pode visualizar-se também uma contribuição para o fortalecimento da imagem da instituição e da sua própria relação com essa comunidade. Considerando que a publicação dos resultados reforça as possibilidades de interação com a comunidade, aumentando o caráter público da universidade, alcança-se também um maior compromisso social desta instituição para com sua comunidade.

A figura 2, apresentada a seguir, permite uma visualização global dos elementos do modelo, ordenados de forma seqüencial. Deve ficar claro, no entanto, que estes elementos podem apresentar sobreposições, com combinações variadas no decorrer do processo de planejamento e avaliação institucional.



**FIGURA 2 - ELEMENTOS PARA UM MODELO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA UNIVERSIDADE**

## VIII- CONCLUSÃO

As universidades, ao longo da história, foram passando por significativas transformações nas suas estruturas. Nestas transformações, estas instituições burocratizaram-se num ritmo freqüente, buscando com isso, atender com eficiência um número cada vez maior de estudantes e gerir uma estrutura crescentemente complexa. No entanto, Leitão (1990) afirma que as alterações na estrutura da universidade, produzidas ao longo da sua história, não conseguiram dar conta dos problemas colocados à ela, em função das transformações na sociedade. A universidade brasileira, hoje, apresenta uma crise na gestão institucional e encontra-se em sérias dificuldades para dar um correto tratamento às questões ambientais de natureza estratégica, as quais vêm colocando em cheque o desempenho e a qualidade dos seus produtos.

Para responder as ameaças ambientais e melhor aproveitar as oportunidades neste mesmo ambiente, as universidades precisam de instrumentos sistemáticos de gestão que possam, não só apresentar alternativas para o melhoramento das questões de rotina mas, fundamentalmente, permitam um tratamento sistemático das questões estratégicas de maior impacto sobre a organização.

O planejamento e a avaliação institucional são instrumentos de gestão que já vem apresentando resultados positivos em universidades norte americanas e européias, constitui-se em alternativas inovadoras para a gestão das IES no Brasil.

Neste trabalho são apresentados um conjunto de elementos estruturados para elaboração de um modelo integrado de planejamento e avaliação institucional. Considerando a natureza instrumental dos elementos do modelo, foi definido como referencial teórico para acompanhamento desses elementos o paradigma multidimensional de administração da educação, buscando desta forma, uma diferenciação dos modelos tradicionais de

características essencialmente instrumentais. Além deste referencial, definiu-se um conjunto de critérios para nortear o desenvolvimento dos processos de planejamento e avaliação, apresentados na seguinte ordem: democracia, flexibilidade, caráter público, autonomia e compromisso social.

O referencial teórico para os elementos do modelo objetivou dar uma especificidade ao planejamento e a avaliação institucional no ensino superior, uma vez que no seu desenvolvimento enfatiza-se a predominância de aspectos substantivos da educação. Os pilares ou critérios são apresentados como orientadores do processo, viabilizando a interação dos elementos com o referencial teórico, na sequência de etapas do processo.

O primeiro elemento apresentado consiste na definição da missão e dos objetivos, os quais se interligam nas análises do ambiente e da cultura, para posterior redefinição à luz das novas percepções dos participantes sobre o papel da organização e suas expectativas em termos de desempenho.

A partir da análise do ambiente e da cultura parte-se para identificação das questões estratégicas e redefinição da missão e dos objetivos, resultando destes dois elementos um plano estratégico, com metas e estratégias a serem seguidas. Desta forma, metas e estratégias são uma consequência das considerações sobre análise do ambiente interno e externo da organização e da sua cultura, elaboradas sistematicamente, conjuntamente com uma observação da missão e dos objetivos já redefinidos à luz das novas percepções dos membros da organização.

Uma vez elaborado o plano estratégico, com seus objetivos e metas, parte-se para definição e análise dos indicadores. Estes, por sua vez, orientarão o processo de avaliação dos resultados e do impacto do planejamento.

Após a implementação do plano estratégico entra-se na avaliação dos resultados e do processo como um todo, reconsiderando para isso as diversas etapas realizadas. Esta avaliação consiste na verificação dos objetivos com os resultados alcançados, considerando o desempenho dos indicadores antes e depois da implementação do plano.



Esta avaliação final caracteriza-se pela sistematização no processo de verificação do planejado com os resultados alcançados. Além disso, nesta etapa é reforçada a relação entre avaliação e planejamento, tendo este último não só o aumento das possibilidades para construção de metas e estratégias mais realistas como também a possibilidade de uma verificação segura do seu desempenho e impacto nas atividades acadêmicas.

A avaliação institucional permite maior segurança na elaboração das metas e estratégias, reduzindo as falsas estimativas e apresenta indicadores mais seguros para medir o sucesso do planejamento.

Para compreender a gestão universitária entendeu-se como necessário não só conhecer as suas especificidades históricas, como também suas características enquanto organização. Sendo assim, verificou-se na literatura que a universidade classifica-se como uma organização complexa, uma vez que apresenta objetivos ambíguos, que dificultam o direcionamento ordenado de suas atividades; um processo decisório onde seus integrantes, bem como outros grupos de interesse, demandam participação, tornando-o de difícil condução; presença de profissionais que demandam maior autonomia, entrando em choque muitas vezes com os responsáveis pelas atividades-meio ou desenvolvendo crises de identidade quando do desempenho de atividades-meio; tecnologia complexa, a qual dificulta a avaliação e seu aperfeiçoamento pela grande presença de aspectos subjetivos na sua implementação e; finalmente, alta vulnerabilidade ambiental, estando na dependência econômica do Estado ou sendo constantemente cerceada de sua liberdade por uma infinidade de normas burocráticas, muitas vezes incompatíveis com o bom desempenho das atividades acadêmicas.

Além desta caracterização fez-se também uma descrição do conjunto de modelos que procuram descrever o comportamento das instituições de ensino superior no desenvolvimento de suas atividades. O primeiro modelo descrito foi o burocrático, o qual se fundamenta na racionalidade funcional e descreve a universidade a partir de seus aspectos formais. Neste modelo, a análise centra-se na estrutura hierárquica, nas normas e procedimentos e outros

aspectos previamente determinados e formalmente estabelecidos. A ênfase recai sobre a previsibilidade e nada é descrito sobre os aspectos dinâmicos do funcionamento da universidade.

O segundo modelo descrito foi o colegiado, apresentado na literatura, fundamentalmente, como uma rejeição ao modelo burocrático e como uma utopia a ser construída nas IES. Este modelo tem como conceito central o consenso entre os participantes nos processos de tomada de decisão na universidade, entendendo esta como uma comunidade que compartilha dos mesmos objetivos. Verificou-se, na literatura consultada, que este modelo é significativamente distante das possibilidades de explicação do cotidiano das IES médias e grandes, onde o conflito conjuntamente com a burocracia ocupam significativamente o cenário decisório.

O terceiro modelo descrito foi o político, o qual se fundamenta numa racionalidade subjetiva ou também chamada política, dando ênfase no conflito para explicar os processos em IES. Este modelo é marcante no cotidiano das universidades, conforme constatações evidenciadas em pesquisas recentes de Rodrigues (1978), Leitão (1990), Hills e Mahoney (1978) e outros.

O quarto modelo descrito foi o modelo anárquico, sistematizado por Cohen e March (1974) e estudado por outros autores posteriormente. Este modelo descreve a presença de aspectos irracionais e ilógicos no cotidiano decisório nas universidades, o quais podem ser verificados na fraca coordenação e controle das suas atividades; valores diversos, múltiplos e acionados apenas pelas oportunidades de escolha e implementação ocasional de planos e decisões.

As características inerentes destes modelos, bem como suas implicações no desenvolvimento das atividades, associados por sua vez as condições históricas que marcaram a trajetória do desenvolvimento da universidade, formaram o referencial inicial para definir as bases teóricas dos elementos do modelo e suas primeiras características. Desta forma, características como a participação e a flexibilidade objetivaram responder no trabalho aos

problemas colocado pelo modelo político, fazendo da negociação (inerente ao processo decisório neste modelo) um processo democrático, onde os valores de todos os grupos possam interagir na definição de metas, estratégias, objetivos e nas várias etapas do processo de planejamento e avaliação.

Características como o estabelecimento de etapas, orientadas para objetivar o trabalho dos participantes no desenvolvimento do planejamento e da avaliação institucional, responde à aspectos do modelo burocrático, que hoje se tornou imprescindível ao funcionamento das IES. Em essência, a ordenação e sistematização dos processos, ressaltados nos elementos para o modelo, têm como objetivo restaurar a ética da responsabilidade que responde a racionalidade funcional, para suplantiar assim a irracionalidade presente no cotidiano das universidades. A participação ativa e o desenvolvimento de uma etapa para compreensão da cultura da organização, entra como uma tentativa de produzir um conhecimento comum e interdisciplinar sobre os problemas da instituição, viabilizando assim as condições para decisões fundadas no consenso entre seus participantes, atendendo as características e expectativas levantadas no modelo burocrático.

Com relação ao modelo anárquico, buscou-se destacar - nos elementos do modelo - a necessidade de desenvolvimento sistemático das atividades para a superação dos desafios apresentados pelas suas características e, desta forma, alcançar: unidade de direção nas atividades e facilidade de compreensão do funcionamento da instituição como um todo, rompendo com a tendência de desarticulação e fragmentação. Além disso, através da interação entre os participantes, estabelecer um diálogo inter e intrasegmentos e romper com a disputa de interesses próprios, alcançando a subordinação desses aos interesses coletivos e institucionais.

Em um segundo momento, identificou-se, através da literatura consultada e participações em seminários, debates e conversas informais com pessoas ligadas à academia, uma grande confusão com relação ao entendimento da avaliação institucional, conforme destacado no capítulo referente a ela. Desta forma, a avaliação foi definida no trabalho como

envolvendo os aspectos dinâmicos e formais da organização e objetivando aperfeiçoar as condições de tomada de decisão, colocando informações adequadas para solucionar problemas críticos que envolvam o desenvolvimento e até a sobrevivência da instituição.

Quanto ao planejamento, concluiu-se da sua contribuição para o aperfeiçoamento e até para a sobrevivência das instituições de ensino superior, sendo necessário, no entanto, considerá-lo sempre à luz das especificidades próprias do ensino e de cada instituição em particular. Isto não significa, portanto, desconsiderar as contribuições do planejamento organizacional, de caráter mais instrumental e racionalizador.

Os elementos para construção de um modelo integrado de planejamento e avaliação institucional são apresentados neste trabalho como um instrumental teórico-metodológico, que possibilitem a elaboração de trabalhos de planejamento e avaliação institucional, onde são encontradas características que permitem viabilizar a legitimidade do processo, facilitar o desenvolvimento de suas atividades e estabelecer mecanismos de adaptação das mesmas às características da universidade enquanto organização complexa e detentora da responsabilidade de produzir, transmitir e disseminar conhecimentos na sociedade. As características aparecem explícitas e implícitas nos elementos para construção do modelo, destacando-se as seguintes:

- Participação ampla de todos os segmentos na totalidade do processo de avaliação institucional e planejamento, gerando maior legitimidade e responsabilidade sobre as atividades e resultados decorrentes;
- Interdisciplinaridade como característica impulsionadora da compreensão das múltiplas dimensões que caracterizam os problemas do ensino superior, não só em termos de gestão como em termos de aspectos epistemológicos, ligados às atividades acadêmicas;
- Continuidade como característica para garantir o constante aperfeiçoamento dos resultados alcançados e como necessário para tornar cada vez mais intrínseco às IES as atividades de planejamento e avaliação;

- Natureza sistemática do processo, para viabilizar as correções necessárias do modelo e objetivar o trabalho em grupo, sem que estes não percam a compreensão da totalidade do processo quando em andamento;

- Transparência nas atividades e disciplinamento metodológico no tratamento das diversas etapas, colocando esta característica não como um elemento de controle, mas como garantia de fidedignidade e seriedade para quem analisa e se utiliza dos resultados produzidos ao longo do processo e na conclusão dos trabalhos;

- Interação entre os membros, fazendo do próprio processo de planejamento e avaliação um momento de aprendizagem e de reforço das relações interpessoais de caráter acadêmico;

- Ter por norte a competência dos participantes e a qualidade dos "produtos" de responsabilidade da instituição e, em conformidade com o paradigma tomado como referencial teórico para o modelo, a relevância dos atos e fatos administrativos para a qualidade de vida humana dos participantes do sistema educacional.

A figura da página 163 apresenta os elementos do modelo, estruturados dentro de um esquema seqüencial, visando orientar os passos do processo de planejamento e avaliação institucional e dando ao usuário uma compreensão global da estruturação desses elementos. Nesta figura é possível perceber com clareza a relação do planejamento com a avaliação institucional, descrita como um suporte ao processo de análise (através dos indicadores) e de verificação dos resultados, além do impacto do planejamento nas atividades acadêmicas.

## **IX- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ALLAIRE, Yvan & FIRSIROTU, Mihaela. Theories of Organizational Culture. In: **Organization Studies**. Egos, 5(3): 193-226, 1984.
- ALLISON, Graham T. **Essence of Decision: explaining the cuban missile crisis**. Boston: Little, Brown and Company, 1971.
- AMORIM, Antônio. **Avaliação Institucional da Universidade**. São Paulo: Cortez Editora, 1992.
- ANSOFF, Igor. **Estratégia Empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.
- ARGUIN, Gérard. **La Planeación Estratégica en La Universidad**. Québec: Presses de l'Université du Québec, 1986.
- BALDRIDGE, J. V. Strategic Planning in Higher Education: Does the emperor have any clothes? In: BALDRIDGE, J. V. , DEAL, T. **The Dynamics of Organizational Change in Education**. Berkeley: McCutchan Publishing Corporation, 1983.
- BALDRIDGE, J. V. et alli. Alternatives Models of Governance in Higher Education. In: BIRNBAUM, Robert (org.). **Organization and Governance in Higher Education**. Massachussets: Ginn Custon Publishing, 1971.
- BERGQUIST, W. H. & ARMSTRONG, J. L. **Planning Effectively for Educational Quality**. San Francisco: London. Jossey-Bass, 1986.
- BLAU, P. "A universidade como organização". In: **Revista Brasileira de Administração da Educação**. Porto Alegre: Anpae, 2(2): 203-25, 1984.
- BROMLEY, R. & BUSTELO, E. (org.). **Política X Técnica no Planejamento: perspectivas críticas**. São Paulo: Brasiliense/UNICEF, 1982
- BRUYNE, Paul de, HERMAN, Jacques e SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

- BUSTELO, E. Planejamento e Política Social: a dialética do possível. BROMLEY, R. & BUSTELO, E. (org.). Política X Técnica no Planejamento: perspectivas críticas. São Paulo: Brasiliense/UNICEF, 1982
- BRYSON, J. M. An effective strategic planning approach for public and nonprofit organizations. In: **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations**. San Francisco: Jossey-Bass, 1989.
- CALAZANS, M. Julieta C. Planejamento da Educação no Brasil - novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, Acácia, CALAZANS, M. Julieta C., GARCIA, Walter. **Planejamento e Educação no Brasil**. São Paulo, ed. Cortez, 1990.
- CAMERON, Kim. Faculdades e Universidades eficientes: novas descobertas e resultados a partir de pesquisas. In: **Revista Brasileira de Administração da Educação**. Porto Alegre: Anpae, 2(2): 203-25, 1984.
- CARVALHO, H. M. Introdução à Teoria do Planejamento. São Paulo: Brasiliense, 1978.
- CASTOR, Belmiro V. Jobin & SUGA, Nelson. "Planejamento e Ação Planejada: O difícil Binômio. **Revista de Administração de Administração Pública**, 22(1) pp. 102-122, Jan./Mar. 1988,.
- CASTRO, Luís M. M. de. Planejamento estratégico. In: FINGER, A.P. (org). **Universidade: organização, planejamento e gestão**. Florianópolis: OEA-UFSC, 1988.
- CASTRO, Claudio M. **Ciência e Universidade**. Rio de Janeiro. ed. Zahar, 1986.
- CHAMPION, Dean J. **A Sociologia das Organizações**. São Paulo: Saraiva, 1985.
- CHAUÍ, Marilena de Souza. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo, Cortez Editora, 1993.
- CINTRA, Antônio Octávio. Sistema de Planejamento, modernização e comportamento inovador na administração. **Revista de Administração Pública**, v.11, Rio de Janeiro, FGV, 1977.
- COHEN, Michael D. & MARCH, James G. The Process of Choice. In: BIRBAUM, Robert (org). **Organization and Governance in Higher Education**. Massachusetts: Ginn Custom Publishing, 1983.

- \_\_\_\_\_. **Leadership and ambiguity: the American College President.** New York: McGraw Hill, 1974.
- COOMBS, Philip H. O que é Planejamento Educacional. *Cadernos de Pesquisa*, n. 4, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, 1972.
- COPE, R. **Strategic Planning, Management and Decision Making.** Washington, DC: AAHE/ERIC, 1985.
- CUEVAS, Oscar G., SANDLER, Carlos M. **Planeación Universitaria.** México D.F. : Nuevomar, 1984.
- DEMO, Pedro. **Participação é conquista.** 2 ed. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1993
- \_\_\_\_\_. **Avaliação Qualitativa.** São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1991.
- DIAS, José Maria A.M. "Planejamento Organizacional: Conceito e Tendências", In: **Planejamento Empresarial,** Rio de Janeiro: Livros Técnicos, 1978, pp.17-38.
- DRESSEL, Paul L. **Handbook of Academic Evaluation.** San Francisco: Jossey-Bass, 1985.
- DURHAN, Eunice R. Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendências no Ensino Superior europeu. *Educação Brasileira.* Brasília, 12(24): 37-64, 1º sem., 1990.
- DURHAN, Eunice R. e Simon Schwartzman (org.) **Avaliação do Ensino Superior.** São Paulo: EDUSP, 1992.
- ETZIONI, Amitai. **Organizações Modernas.** São Paulo: Pioneira, 1980.
- FALKEMBACH, Elza M. F. **Avaliação e Educação Popular.** Ijuí, Editora UNIJUÍ, 1991.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro.** 2 ed., São Paulo: EDUSP, 1975.
- FÁVERO, Maria de Lourdes. **Da Universidade "Modernizada" à Universidade Disciplinada:** Atcon e Meira Mattos. São Paulo. Cortez: 1991.
- \_\_\_\_\_. **Universidade: Democratização e qualidade do trabalho acadêmico.** *Perspectiva*, vol.7, n13, Florianópolis, jul/dez 1989.
- FAZENDA, Ivani C. A. **Integração e interdisciplinaridade no ensino brasileiro: efetividade ou ideologia?** São Paulo: Edições Loyola, 1992.



- FINGER, Almeri Paulo. **Planejamento do Ensino Superior**. Florianópolis: UFSC, 1983.
- \_\_\_\_\_, MOREIRA, Elmer Cisnero. **Evaluación Académica en Instituciones Universitarias de América Latina: Análises de algunas experiencias**. Córdoba: Pabellon Imprenta, 1989.
- FREGOSO, E. M. M. **El "Poder Hacer" de la Planeación Institucional Universitaria: oel caso de la universidad publica mexicana**. Florianópolis: UFSC, 1980 (Dissertação de Mestrado).
- FROMM, Erich. **Humanistic Planning**. *Journal of American Institute of Planning*. March, 1972.
- GADOTTI, Moacir. **Organização do Trabalho na Escola e Autonomia**. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, vol 9, n1. Brasília, 1993.
- GARCIA, Walter. **Planejamento e Educação no Brasil: a busca de novos caminhos**. In: KUENZER, Acácia, CALAZANS, M. Julieta C., GARCIA, Walter. **Planejamento e Educação no Brasil**. São Paulo, ed. Cortez, 1990.
- GOLDENBERG, Maria A.A. **Avaliação e Planejamento Educacional: problemas conceituais e metodológicos**. *Cadernos de Pesquisa*, n. 7, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, 1972.
- GROSS, B. **O Planejamento numa Era de Revolução Social**. In: BROMLEY, R. & BUSTELO, E. (org.). **Política X Técnica no Planejamento: perspectivas críticas**. São Paulo: Brasiliense/UNICEF, 1982.
- HARDY, Cínthia. **Turnaround strategies in universities**. *Planning for Higher Education*, 16:1, 1988.
- JULIATTO, Clemente Ivo. **Avaliação de Desempenho das Instituições Universitárias**. Dois Pontos. Edição especial, n. 38. Brasília, SESu/MEC, out/1987
- KELLER, G. **Academic Strategy**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1983.
- KOTLER, P. & MURPHY, P. E. **Strategic Planning for Higher Education**. *The Journal of Higher Education*, vol 52, n 5, 1981.
- KUHN, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo, Perspectiva, 1992.

LINDO, Augusto Pérez. Modelo de indicadores básicos para la evaluación del rendimiento de las Universidades. Québec: Revista IGLU, n. 1, Octubre, 1991.

LEITÃO, Sérgio Proença. Indicadores de Desempenho na Universidade: Uma Avaliação. Revista de Administração Pública: Rio de Janeiro, 21(2): 55-72, abr/jun, 1987.

MACHADO DA SILVA, Clóvis L. Modelos Burocrático e Político e Estrutura Organizacional de Universidades. In: NUPEAU (org.) Temas de Administração Universitária. Florianópolis, CPGA/UFSC, 1991.

\_\_\_\_\_. Eficácia Organizacional de Universidade: um modelo para teste empírico. Revista Brasileira de Administração da Educação. Porto Alegre: Anpae, 2(2): 203-25, 1984.

MARQUIS, C. Planeamiento Universitario en América Latina, México: UDUAL, 1978.

MARTINS, Geraldo M.. Credencialismo, Corporativismo e Avaliação da Universidade. In: DURHAN, Eunice R. e Simon Schwartzman (org.). Avaliação do Ensino Superior. São Paulo: EDUSP, 1992.

MATTOS, Pedro L. Avaliação e Alocação de Recursos no Ensino Superior Federal. In: DURHAN, Eunice R. e Simon Schwartzman (org.). Avaliação do Ensino Superior. São Paulo: EDUSP, 1992.

MENEZES NETO, Paulo Elpídio de. Avaliação da Universidade: Expectativa da Sociedade e Presença do Estado. Educação Brasileira. Brasília, 8(17), 43-55, 2sem. 1986.

MÉXICO. Secretaria de Educacion Publica. Coordinacion Nacional para la Planeacion de la Educacion Superior. Evaluacion de la educación superior. México: S.C.L. La Prensa, 1991.

MEYER, Jr. V. Considerações sobre o planejamento estratégico na universidade. In: FINGER, A.P. (org). Universidade: organização, planejamento e gestão. Florianópolis: OEA-UFSC, 1988, p.53-69.

- \_\_\_\_\_. Planejamento Estratégico: uma renovação na gestão das instituições universitárias. In: NUPEAU (org) **Temas de administração universitária**. Florianópolis: CPGA/UFSC, 1991, p.135-150.
- \_\_\_\_\_. Comentários ao trabalho "Planejamento estratégico na Universidade: o caso da Universidade do Québec. Trabalho apresentado no 1º Seminário Internacional sobre Administração e Desenvolvimento Universitários: problemática e estratégias, Natal, 24-28 abr., 1990.
- MOREIRA. Cadernos de Pesquisa, n. 4, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, 1972.
- MORGAN, Gareth. **Images of Organization**. New York: Sage Publications, 1986.
- MOTTA, Paulo Roberto, CARAVANTES, Geraldo R. **Planejamento Organizacional: dimensões sistêmico-gerenciais**. Porto Alegre, Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos, 1979.
- NEIVA, Claudio C. **A Avaliação como Instrumento de Apoio ao Planejamento e Tomada de Decisões: A Perspectiva da Eficiência Institucional e da Qualidade do Ensino dentro de um Enfoque Político**. Seminário Internacional de Administração Universitária. Florianópolis: UFSC, 1989.
- \_\_\_\_\_. **Pronunciamento no IV Seminário Internacional sobre Universidade Multicampi**. - Salvador, Bahia: UNEB, 1988.
- O'KEEFE, W. **Duas Abordagens de Planejamento a Longo Prazo**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, 1982.
- OLIVEIRA, Virgínia Izabel de. **Percepção e prática dos dirigentes universitários em relação ao planejamento: um estudo de caso da Universidade Federal de Uberlândia**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis, UFSC, 1992.
- OWENS, R. G. **Organizaciones Complejas y Burocracias**. In: **La Escuela como Organización**. Madrid: Sontillona, 1976.
- PETERSON, M. W., JEDAMUS, P. et al., **Improving Academic Management. A Handbook of Planning and Institutional Research**. San Francisco: Jossey-Bass, 1981.

- PRAWDA, J. Teoria y Praxis de la Planeación Educativa en México. México: Grijalbo, 1984.
- RAMOS, A. Guerreiro. Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração. 2 ed. Rio de Janeiro, editora da FGV, 1983.
- REYNOLDS, Paul D. A Primer Theory Construction. ITT Bobbs - Merrill Educational Publishing Company, Inc. Indianápolis, 1971.
- RODRIGUES, Suzana Braga. Processo Decisório em Universidades: Teoria III. In: Revista Brasileira de Administração da Educação. Porto Alegre: jul/dez, 1984.
- ROITMAN, Isaac (coord.). A história recente da Universidade Brasileira. In: A Universidade Brasileira e a Constituinte (Anais do seminário). Brasília: Editora da UnB, 1986.
- ROSSATO, Ricardo. Universidade: reflexões críticas. Santa Maria: Edições UFSM, 1989.
- ROMERO, Joaquim J. B. Concepções de Universidade. In: FINGER, A.P. (org). Universidade: organização, planejamento e gestão. Florianópolis: OEA-UFSC, 1988.
- SALEME, Wagner. Planejamento Universitário: um instrumento eficaz. In: Administração Contemporânea: algumas reflexões. Belo Horizonte, ed. UFMG, 1988.
- SANVICENTE, Antônio Zoratto, SANTOS, Celso da Costa. Orçamento na Administração de Empresas: Planejamento e Controle. São Paulo, ed. ATLAS, 1983.
- SANDER, B. Consenso e conflito: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação. São Paulo, Pioneira, 1984.
- \_\_\_\_\_. Administração da Educação no Brasil. É Hora da Relevância. Educação Brasileira. Brasília: 4(9), p. 8-27, 2o. sem., 1982.
- SAUL, Ana Maria. Avaliação Emancipatória: desafio à teoria e prática de avaliação e reformulação de currículo. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1988.
- SAUPE, Joe L. The Functions of Institutional Research. Tallahasee, Flórida, AIR, 1990.
- SCHIEMPER JÚNIOR, Bruno Rodolfo. Universidade e Sociedade. In: VAHL, Teodoro Rogério; MEYER Jr., Victor; FINGER, Almeri Paulo (orgs). Desafios da Administração Universitária. , Florianópolis, ed UFSC, 1989.
- SOUZA. Cadernos de Pesquisa, n. 7, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, 1972

- STECKLEIN, John E. *Pesquisa Institucional*. Rio de Janeiro: CRUB, 1971.
- THOMPSON, James D. *Dinâmica Organizacional: fundamentos sociológicos da teoria administrativa*. São Paulo, McGraw-Hill, 1976.
- TODOROV, João Cláudio. *A Universidade Brasileira: crise e perspectivas*. Brasília, ed. UnB, 1989.
- TRIVIÑOS, Augusto N.S. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em Educação*. São Paulo: Atlas, 1987.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. *Projeto de Avaliação Institucional da UFSC (PAIUFSC)*. Florianópolis, EDUFSC, 1994.
- VAHL, Teodoro Rogério. O papel da avaliação na gestão universitária. *Revista da F.I.V.A*, Rio de Janeiro, 2 (2): 26-34, jul.\dez., 1992.
- \_\_\_\_\_. Algumas Reflexões Sobre a Política de Ensino Superior no Brasil. In: *Liderança e Administração na Universidade*. Florianópolis, UFSC, 1983.
- VALLE, Victor M. La Evaluación en las Organizaciones Universitarias. In: *Liderança e Administração na Universidade*. Florianópolis, UFSC, 1983.
- VASCONCELLOS FILHO, P. et al. *Planejamento empresarial: teoria & prática*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos Editora, 1982.
- VERGER, Jacques. *As Universidades na Idade Média*. São Paulo, ed. UNESP, 1990.
- WANDERLEY, Luiz E. W. Avaliação da Universidade: Pressupostos Metodológicos, Opções e Estratégias. *Educação Brasileira*, Brasília, 7(17), 31-42, 2sem. 1986.
- WEBER, Max. *Economia y Sociedad: esboço de sociologia comprensiva*. México, Fondo de Cultura Econômica, 3a reimpresión, 1977. Tomo I e II.
- WOLFF, Robert Paul. *O Ideal da Universidade*. São Paulo, ed UNESP, 1993.